International Comparison in Human Resource Management Reform

Kenneth Kernaghan

2001

For more information or copies, please contact the
Strategic Research and Planning Group of the
Canadian Centre for Management Development

Telephone: (613) 947-3682 / 943-8370
Facsimile: (613) 992-1736
Internet: publications@ccmd-ccg.gc.ca

The opinions expressed in this publication are those of the author and do not necessarily reflect the views of the Canadian Centre for Management Development

All requests for permission to reproduce these documents or any part thereof shall be addressed to the Canadian Centre for Management Development

National Library of Canada cataloguing in publication data

Kernaghan, Kenneth, 1940-

International comparison in human resource management reform

Text in English and French on inverted pages.
Title on added t.p.: Comparaison internationale des réformes de la gestion des ressources humaines.
ISBN 0-662-66221-0
Cat. No. SC94-89/2001

1. Civil service reform -- Canada.
2. Administrative agencies -- Canada.
3. Civil service reform -- Great Britain.
4. Civil service reform -- Australia.
5. Civil service reform -- New Zealand.
I. Canadian Centre for Management Development.
II. Title.
III. Title: Comparaison internationale des réformes de la gestion des ressources humaines.

HF5549.K47 2001 352.6 C2001-980385-0E

© Canadian Centre for Management Development, 2001

104-05995/

International Comparison in Human Resource Management Reform

Ken Kernaghan

Part 1 – Human Resource Management Reforms

Introduction

This report provides a brief examination of significant human resource management (HRM) reforms in the United Kingdom, Australia and New Zealand. Like Canada, these three countries have Westminster-style governments where the doctrine of ministerial responsibility is central to the political system. In all three countries, overall public service reform based on New Public Management considerations has been more extensive than in Canada. In particular, there has been much more devolution of managerial responsibilities to departments and agencies.

It is notable that HRM reforms in each of the three countries have tended either to follow structural and financial reforms or to be insufficiently aligned with them. While the separation of structural and financial considerations from HRM concerns is somewhat artificial, the focus of this report is primarily on reforms in HRM. The field of HRM alone is a very broad one. Thus, the first part of this report highlights reforms that can be described and analyzed in greater depth if they are deemed appropriate for possible adaptation to the HRM regime of Canada's federal government.

The second part of the report examines three major *themes* of particular relevance to considerations of HRM reform in Canada. These themes are 1) devolution and cohesion in public management, 2) investments in improved HRM, and 3) enshrining and respecting values and ethics.

In Part 1, each country is examined using the following format:

1. The main actors in the HRM system.
2. The key issues that have challenged and are now challenging the public service, with specific reference to HRM.
3. The strategies used to deal with these issues, e.g., legislative changes, policy changes.
4. How each country implemented the strategies and which entities were responsible for the implementation.
5. The key results from the changes (e.g., the implications for merit).
6. Notable practices and learning points.

THE UNITED KINGDOM

1. The Main Actors

The British Cabinet Office is responsible for corporate management. It reports to the Prime Minister who is also Minister for the Public Service. (The Office of the Public Service was integrated into the Cabinet Office in 1999). Much of the responsibility for HRM has been delegated to departments, but the Cabinet Office provides central leadership on HRM by setting the framework for departmental staffing and advising on such matters as recruitment, equal opportunities, pay and pensions, conduct, and training and development.

In addition, the Office of the Civil Service Commissioners (OCSC) safeguards the principle of selection on merit by fair and open competition for departments and agencies, and the Office of the Commissioner for Public Appointments (OCPA) monitors and advises on ministerial appointments to public bodies and investigates complaints. The Centre for Management and Policy Studies (CMPS) is responsible for promoting the development and learning of public service managers.

2. The Key Issues

Substantial public service reform, which began with the election of the Conservative (Thatcher) Government in 1979, continues today. For the first few years, the focus was on producing economies, reducing waste and cutting staff. In the early 1980s, the focus shifted to economy, efficiency and effectiveness in government operations followed in the mid-1980s by extensive privatization and a consequent transfer of a large number of employees to the private sector. Massive public service reform began in the late 1980s and included continuing privatization, emphasis on performance measurement, the downsizing of central ministries, and the creation (by April 1997) of 132 executive agencies, comprising about 75% of the public service. These reforms were animated largely by the government's desire to apply market mechanisms and business practices to government.

The general thrust of the reforms was retained by the 1997 Labour (Blair) Government. A *White Paper on Modernising Government* was released in March 1999. Among the HRM objectives contained in the White Paper were:

- bringing more people into the civil service from outside;
- increasing interdepartmental mobility;
- promoting able, younger employees to senior positions more quickly;
- ensuring the personnel systems provide incentives for innovation, collaboration and excellent service delivery; and

- making performance pay systems effective as a reward for high-quality delivery, innovation and continuous improvement
- eliminating the under-representation of groups such as women, ethnic minorities and persons with disabilities, and
- training staff in new ways of working and equipping them with skills to meet changing demands.[1]

3. Strategies

The major strategy to deal with the HRM issues raised in the White Paper was contained in the December 1999 Report to the Prime Minister on Civil Service Reform by Sir Richard Wilson, the Secretary to the Cabinet and Head of the Home Civil Service. The strategy, which is ambitious and far-reaching, has 6 key themes.

- Stronger leadership with clearer sense of purpose – to develop a stronger corporate leadership style with a clearer sense of direction, purpose and values;
- Sharper performance management – with systems in place to incentivize and reward high achievers, individuals and teams, and to tackle poor performers
- Dramatic improvement on diversity;
- More open service to bring in and bring on talent – developing staff at all levels to achieve full potential is a key commitment;
- Better "deal" for staff – introduce new, non-bureaucratic ways of working, and achieve a better balance between work and private life; and
- Better business planning – a coherent approach to planning, setting out aspirations and measurable targets.[2]

The first 5 of the 6 themes are specifically designed to improve HRM.

4. Implementation

The Civil Service Management Board, chaired by Sir Richard Wilson and comprised of all the permanent heads of the main departments, oversees the progress of the reform process. Among the major HRM initiatives are the following:

- Permanent secretaries have been appointed to champion each of the six key themes;

---

1 United Kingdom, Cabinet Office, *Modernising Government* (London. Cabinet Office, March 1999), Cmd. # 4310, pp. 61-2. http://www.cabinet-office.gov.uk/moderngov/whtpaper/index.htm.

2 United Kingdom, Progress Report against the Executive Summary of the Modernising Government White Paper 1999. http://www.cabinet-office.gov.uk/moderngov/whtpaper/summary_progress.

- All departments have drawn up their own action plans and have been allocated funds to support reform initiatives;
- A Change Management Division has been established in the Cabinet Office to drive forward and coordinate the whole change program;
- The CMPS has developed courses and development activities to support the reform agenda; and
- A network of Change Agents has been established across the civil service to share best practices and experience.

A detailed action plan has been developed and regular reports are published on the civil service reform Web site[3] regarding giving progress made by the government as a whole and by individual departments.

5. Key Results

Between 1979 and 1997, a considerable number of reforms were effected that had important implications for HRM. Especially notable was a series of initiatives to permit departments and agencies to exercise greater flexibility in respect to pay, recruitment, and training and development. The 1992 Civil Service (Management Functions) Act, for example, facilitated the delegation of central management responsibilities to departments and agencies. There were also several significant initiatives promoting equal opportunity for under-represented groups. A Civil Service Code (discussed below) was adopted in 1996.

The reform process arising from the 1997 *Modernising Government White Paper* is in its early stages but progress, including accounts of departmental initiatives, is reported annually for each of the six strategic themes.[4] Progress reported on four of these themes is summarized here:

Leadership – The Civil Service Management Board has developed a new competence framework describing the behaviour expected from senior managers in leading people and delivering policies. This framework is a major component of the new pay and performance management system for the senior civil service. The CMPS has established a program to support ministers and senior civil servants in their leadership role.

Performance Management – A new pay and performance management system has been introduced for the 3,000 people in the senior civil service. Pay awards are based on "relative contribution" and incentives are available in the form of bonuses for high performance.

Diversity – Each department has a diversity action plan, including objectives against which performance is being measured. Sample targets for the civil service as a whole for 2004/5 are 35% of women in the senior civil service (from 17.8% in 1998) and 3.2% of ethnic minorities

---

3 http://www.cabinet-office.gov.uk/civilservice-reform/content.htm.

4 http://www.cabinet-office.gov.uk/civilservicereform/csannualreport/html.htm.

(from 1.6% in 1998). During 1999-2000, the percentage of women rose from 18% to 20% and ethnic minorities from 1.7% to 2.1%.

Bringing In and Bringing On Talent – There has been a substantial increase in the number of appointments to the senior civil service from open competition and in the number of secondments/attachments in and out of the civil service. A major initiative is underway to identify the skills that are needed for the 21st century, to identify shortfalls, and to develop a strategy for remedying them.

6. Notable Practices and Learning Points

a) Merit

The Civil Service Commissioners are independent of ministers and are appointed directly by the Crown under the Royal Prerogative. Their jurisdiction covers the Home Civil Service and the Diplomatic Service; it does not cover other parts of the public service or non-departmental public organizations.

The 1995 Civil Service Order in Council provides that the Commissioners are responsible for maintaining the principle of selection on merit on the basis of fair and open competition, for publishing a Recruitment Code explaining the interpretation and application of the merit principle, for auditing the recruitment systems of departments and agencies, for approving external appointments to the senior civil service, and since 1996 for deciding (only for the Home Civil Service) appeals regarding propriety and conscience arising under the Civil Service Code.

The Recruitment Code[5] sets out four Principles of Fair and Open Competition and Selection on Merit:

a) prospective applicants must be given equal and reasonable access to adequate information on the job and its requirements and on the selection process;
b) applicants must be considered equally on merit at each stage of the selection process;
c) selection must be based on relevant criteria applied consistently to all the candidates; and
d) selection techniques must be reliable and guard against bias.

To comply with Civil Service policy, equality of opportunity must apply throughout the recruitment process.

---

5 http://www.open.gov.uk/ocsc/rcpart1.htm.

The Civil Service Commissioners monitor and report annually on the extent to which departments and agencies comply with the principles of the Recruitment Code.

While the Recruitment Code provides greater specificity than Canada's Public Service Employment Act as to the appropriate interpretation and application of the merit principle, the Code is not enshrined in legislation. Thus, a better model for Canada may be the Australian approach (discussed in the next section) which imbeds a multi-part definition of merit in its new 1999 Public Service Act.

b) The Civil Service Code and the Vision and Values Statement

The Code

The 1996 Civil Service Code (revised slightly in 1999) sets out the constitutional framework within which all civil servants work and the values they are expected to uphold. The Code (reproduced in full in Appendix A), constitutes part of the terms and conditions of employment for all civil servants. This Code was cited by Canada's Task Force on Public Service Values and Ethics as a possible model for the Canadian federal government. It is significant that the Code is to be viewed in the context of the duties and responsibilities of ministers set out in the Ministerial Code. This Ministerial Code declares that

> "Ministers have a duty to give fair consideration and due weight to informed and impartial advice from civil servants, as well as to other considerations and advice, in reaching policy decisions; a duty to uphold the political impartiality of the Civil Service, and not to ask civil servants to act in any way which would conflict with the Civil Service Code; a duty to ensure that influence over appointments is not abused for partisan purposes; and a duty to observe the obligations of a good employer with regard to terms and conditions of those who serve them. Civil servants should not be asked to engage in activities likely to call in question their political impartiality, or to give rise to the criticism that people paid from public funds are being used for Party political purposes."

Given uncertainties regarding the appropriate relationships between ministers and public servants in Canada, a similar statement could usefully be adopted in the Canadian context, perhaps as part of a statement of values or code of conduct.

The Civil Service Code also makes provision for public servants to report situations where they believe they are being required to act in ways that are illegal, improper or unethical and to report evidence of unlawful activity or matters that raise a fundamental issue of conscience. A similar approach in the Canadian context might be a suitable alternative to whistle blowing legislation.

Vision and Values

The Civil Service Vision and Values Statement, adopted by the Civil Service Management Board in July 2000 (reproduced in part in Appendix B), is designed to make public service values come alive. The values contained in the statement on values overlap with, but differ to some extent from, those contained in the Civil Service Code. In addition to the Code and this 1999 statement of values, there are several other documents providing guidance on values and ethics for public servants. The list of these documents on the Civil Service Ethics and Standards Web site suggests the need to ensure in the Canadian context that statutes, regulations and guidelines on values and ethics are presented in a coherent, interconnected and easily comprehensible form.

c) The Charter for Action Program

In 1999, the Government joined with civil service trade unions to endorse the Charter for Action to Redress the Under-Representation of Ethnic Minorities in the Senior Civil Service. The heads of departments and agencies were invited to sign on formally to the program, thereby pledging to champion racial equality in their organizations, encourage ethnic minorities to apply for senior civil service positions, guarantee a non-discriminatory working culture in the civil service, ensure that ethnic minority employees have chances to advance, and demonstrate this fact to all employees. This type of government-union collaboration to help remedy the under-representation of a disadvantaged group could be adapted for use elsewhere.

AUSTRALIA

1. The Main Actors

The Department of the Prime Minister and Cabinet is responsible for the coordination of government administration, assistance to Cabinet and its committees, and policy advice and administrative support to the Prime Minister. The Department is the major source of policy advice on public service management, including HRM. The Secretary to the Department is Head of the Public Service. As explained below, the Public Service and Merit Protection Commission is also a key actor in HRM. However, most of the responsibility for HRM has been devolved to individual government agencies.

2. Key Issues

Between the mid-1970s and the mid-1990s, Australia experienced continuing public service reform, including many changes affecting HRM. This reform was a response to a widespread view that the size and scope of government were too great and, in particular, to the perception of some citizens that

- the public service wasted human, financial and material resources and its structures were over-centralized, hierarchical and inflexible;

- public servants, especially at senior levels, were not sufficiently responsive to the objectives of the elected government when these objectives clashed with public servants' views of the public interest;
- public servants were not sympathetic enough to the needs and wants of citizens and did not provide enough information or engage in enough public consultation;
- rigid organizational structures and cumbersome procedures discouraged initiatives by public servants; and
- bias existed in recruitment and promotion procedures to the benefit of certain social or educational groups – there was a need to balance efficiency and equity.[6]

A variety of structural, financial and HR reforms were made to deal with these problems. With respect to HRM in particular, a senior public servant noted that during the 1980s there had been significant devolution in the HRM spheres of recruitment, promotion, discipline, redeployment and retrenchment. "Indeed, by 1987, devolution of personnel management had proceeded so far that it was decided to replace the former Public Service Board by a Public Service Commission which concentrates on developing standards and providing guidance and training, with responsibility for actually implementing personnel management devolved to individual agencies and departments."[7]

As part of the successor arrangements to the Public Service Board, a Management Advisory Board (MAB) was established in 1987 to advise the government on important matters pertaining to the management of the APS and to serve as a forum for examining major management issues cutting across the public service. The MAB prepared a large number of discussion papers dealing with various aspects of management reform; these papers had considerable influence on the reforms carried out over the next ten years.

In 1996, Australia began a renewed – and major – effort to improve HRM in the APS. The objective of the new government (elected in March 1996) was "to provide the APS with greater freedom to manage, and to provide a far more flexible employment framework while maintaining the traditional ethos and a high level of accountability."[8] The key issues were set out in a ministerial discussion paper released in November 1996:

- how to ensure that the workplace arrangements for the public service are, as far as possible, based upon those in the private sector;

---

6 Williams, Helen, "Perceptions and Performance: The Australian Public Service Experience," *International Review of Administrative Sciences*, vol. 67, no. 1 (March 2001), pp. 50-1.

7 Keating, Michael, "Quo Vadis? Challenges of Public Administration," *Australian Journal of Public Administration*, vol. 48, no. 2 (June 1989), p. 125.

8 OECD, *Public Management Developments in Australia*, updated 1998, p. 1. http://www.oecd.org/puma/gvrnance/surveys/report98/surv98au.htm#D

- how to bring about far greater flexibility in the manner in which staff are managed;
- how to ensure that agency heads are accountable for the running of their organizations and have the maximum autonomy possible over financial and people management;
- how to remove the high level of process that derives from legislative and industrial restrictions, and which imposes high overhead costs on public administration;
- how to deal with the fact that the concept of the APS as a single labour market, defined in terms of common employment standards, conditions and job classifications is no longer appropriate; and
- how to maintain the common ethos and values that distinguish public administration.[9]

3. Strategies

The major strategy to meet these objectives was legislative action, notably through the 1999 Public Service Act (explained below).

The Minister assisting the Prime Minister for the Public Service announced in June 1996 that the 1922 Public Service Act would be substantially reformed. A government paper released in May 1997[10] declared that a new Public Service Act would rectify the deficiencies and omissions of the current legislative framework for public service employment. Among the flaws in the current framework were these:

- the character or purpose of public service was not clearly identified;
- the ethos of public service was not defined;
- there was no acknowledgement of the need for a non-partisan and apolitical public service;
- there was no prohibition on ministerial direction of individual public service staffing decisions;
- although there were scattered and contradictory references to merit, there was no clear statement of the principle and how it is to be applied;
- there was no code of conduct;
- the respective roles, responsibilities and powers of Ministers, Secretaries and the Public Service Commissioner were not set out; and
- there was no explicit provision for the Public Service Commissioner to report through the Minister to the Parliament.[11]

---

9 Ibid., pp. 1-2.

10 *The Public Service Act 1997 -- accountability in a devolved management framework*, quoted in ibid., p. 2.

11 Ibid.

The government's strategy was to use the new Public Service Act to recognize formally that

- the Public Service should be run along the same lines as the rest of the workforce except where there are public policy reasons not to do so;
- in order to provide the flexibility for agencies to meet the demands of individual workplaces, there should be a general movement away from prescription and regulation to an APS that is driven by its values; and
- there should be considerable further devolution of employer powers to agency heads who would be held accountable more directly for the use of those powers.[12]

4. Implementation

a) Workplace Relations

The 1996 *Workplace Relations Act* applies to industrial relations in both the public and private sectors. The purpose of the Act is to promote a cooperative workplace culture between employers and employees as well as a flexible and fair labour market. In APS agencies, the objective is to link improvement in employees' remuneration and working conditions to enhanced productivity and performance in each agency. Within broad policy parameters set by the government, agency heads are authorized to make agreements directly with employees. "The parameters allow considerable scope to tailor pay and conditions to the particular requirements of agency business plans, on the basis that improvements in pay and conditions must be linked to, and funded from, productivity gains."[13]

b) The Public Service Act

The new *Public Service Act* (PS Act), which came into effect on December 5, 1999, is about one-fourth the size of the 1922 Act. Especially notable are provisions of the Act that set out

- significant new inquiry, evaluation and reporting powers for the Public Service Commission;
- the important values and culture that Parliament wants to see in the APS;
- a clear statement for the APS and the Australian people of the conduct expected of public servants; and
- the role and powers of agency heads and their relationship to ministers.

The Public Service and Merit Protection Commission serves the Public Service Commissioner and provides administrative support for the independent Merit Protection Commissioner. The Public Service Commissioner (the Commissioner) provides advice and guidance to agencies as

---

12 Williams, "Perceptions and Performance," p. 53.

13 Ibid.

opposed to imposing rules and seeks to partner with agencies to promote good practices in public administration. The Commissioner plays a central role in promoting and evaluating the implementation of the APS Values and the APS Code of Conduct.

The Commissioner

> has both statutory powers and policy responsibilities.[14] Under the Public Service Act 1999 ... the Commissioner is required to report annually to Parliament on the State of the Service. This Report ... would normally include an evaluation of the extent to which agencies have incorporated the APS Values and the adequacy of their systems and procedures for ensuring compliance with the Code of Conduct....
>
> Other *statutory* responsibilities include:
>
> - an involvement in various employment decisions relating to Senior Executive Service (SES) staff;
> - implementation of machinery of government changes;
> - conducting inquiries, evaluations and reviews of people management practices; and
> - investigation of whistleblowing disclosures by public servants.

The Commissioner's *policy* responsibilities include:

- promoting and upholding the merit principle;
- developing people management policies and practices in recruitment, selection, mobility, conduct, performance, redeployment and retirement;
- fostering leadership; and promoting and reporting on workplace diversity in the APS.

Under the PS Act 1999, the Merit Protection Commissioner has responsibility for reviewing certain agency decisions affecting APS employees. This Commissioner plays an Ombudsman-like role in respect of employment-related complaints; he/she has powers only to recommend and report.

The PS Act 1999 sets out the APS *Values* and the APS *Code of Conduct*. Among the values declared in the Act are merit, accountability, responsiveness, service delivery, results focus, and equity in employment. (See Appendix C for the complete list.) The APS Values are implemented through the Public Service Commissioner's Directions, the Code of Conduct, and the obligation of agency heads to promote and uphold the Values.

---

[14] http://www.psmpc.gov.au/about/commissionerrole.htm

The Public Service Commissioner is required to issue Directives to ensure that the APS incorporates and upholds the Values. The Commissioner has the statutory functions of evaluating the extent to which agencies incorporate and uphold the Values and the adequacy of systems and procedures in agencies for ensuring compliance with the APS Code of Conduct. This Code contains provisions on such matters as honesty, care and diligence, respect and courtesy, compliance with the law, confidentiality, and avoidance of conflict of interest. (See Appendix D for the complete list.)

c) The Management Advisory Committee

The Management Advisory Board, mentioned above, was replaced under the PS Act by a Management Advisory Committee with the same function of advising the government on matters relating to the management of the public service. It is chaired by the Secretary of the Department of the Prime Minister and Cabinet and includes all other departmental secretaries, the Public Service Commissioner, and other persons nominated by the Secretary.

5. Key Results

a) Workplace Relations

By 2000, agency heads had negotiated agreements under the Workplace Relations Act for nearly all APS employees. As early as 1998, the government reported that the agreements were bringing about a significant cultural change in the form of increased attention to productivity improvements and enhanced services.[15] The variety of pay and conditions incentives, linked to performance, that have been agreed upon place heavy emphasis on achieving results. Concern has arisen among some APS employees, however, about the increased disparity of pay and conditions from one agency to another. Some of the concern arises "from a sense that there is less than a level playing field between agencies in their ability to provide for pay enhancement and, in relation to performance pay, from some lack of confidence in the objectivity of the process."[16]

b) Values and Merit

It is too early to assess with confidence the impact of the APS Values and the APS Code of Conduct. It is notable, however, that the values-based management framework created by the

new PS Act permits agencies to exercise greater freedom in recruiting and managing their employees. Since the Values are necessarily subject to interpretation that can differ from one agency to another – and even within a single agency, agencies are obliged to examine what the values mean in practice for day-to-day operations.

---

15 OECD, "Public Management Developments in Australia, Updated 1998."

16 Williams, "Perceptions and Performance," p. 54.

According to the current Public Service Commissioner, "the formal removal of centralized regulation and prescription, placing a greater reliance on Values as a basis for work and decision making in the Service, focused political attention on the need for their articulation. The integration of the traditional and modern values in the *Public Service Act 1999* provides an important benchmark for the APS in defining its working relationship with Ministers."[17]

Two values deserve special mention here. The first is *merit*. The PS Act 1999 (section 10(2)) defines merit by providing that "a decision relating to engagement or promotion is based on merit if:

a) an assessment is made of the relative suitability of the candidates for the duties, using a competitive selection process;
b) the assessment is based on the relationship between the candidates' work-related qualities and the work-related qualities genuinely required for the duties; and
c) the assessment focuses on the relative capacity of the candidates to achieve outcomes related to the duties; and
d) the assessment is the primary consideration in making the decision.

In addition, section 17 of the Act prohibits patronage and favouritism and section 19 provides that agency heads are not subject to direction by ministers in respect of the employment of particular individuals.

A second important value that is central to HRM in the APS is *diversity*. The APS Values declare that "(c) the APS provides a workplace that is free from discrimination and that recognizes and utilizes the diversity of the Australian community it serves" and that "(g) the APS delivers services fairly, effectively, impartially and courteously to the Australian public and is sensitive to the diversity of the Australian public." As with all other APS values, the Public Service Commissioner is required to issue Directives to ensure that the value of diversity is upheld and to evaluate the extent to which agencies uphold this value and the adequacy of their systems for doing so.

6) Notable Practices and Learning Points

a) Values

---

[17] Ibid., p. 58.

Unlike Canada, Australia provides a clear, coherent, highly visible legislative statement of the values on which public service decision making and conduct are to be founded.

Values have become a central dimension in the APS in general and especially in the realm of HRM. This emphasis on values is complemented by a related emphasis on ethics. Both the APS Values and the Code of Conduct are enshrined in the PS Act 1999. They are explicitly linked by a provision in the statement on Values that "the APS has the highest ethical standards" and by a provision in the Code that "an APS employee must at all times behave in a way that upholds the APS Values and the integrity and good reputation of the APS." In large part, the intent is to promote a shared and coherent values- and ethics-based culture across the APS in light of the significant devolution of managerial authority to agencies.

The PS Act lists 15 separate values, including both traditional values and so-called new values. Scholarly writings suggest that 15 values is too many, but it is notable that the list of values is the result of an effort to obtain bi-partisan support for the Act and that several values were added to the list during the legislative process. The inclusion of certain new values (e.g., achieving results, managing performance) is designed to move the APS culture in a particular direction while at the same time preserving traditional values like accountability.

b) State of the Service Report

The Public Service Commission presents both an annual report and a State of the Service Report. The former is similar to Canada's report of the Public Service Commission but the latter is considerably different from the annual state of the service report submitted by Canada's Head of the Public Service to the Prime Minister. The Australian State of the Service Report is a lengthy document that examines in considerable detail the problems, challenges and achievements of the public service – and relates these explicitly to the APS Values and the Code of Conduct. The report includes critical comments on the performance of the public service and particular parts of it.

A Canadian equivalent to this single source of information and analysis on the state of the public service could promote greater understanding among citizens and politicians regarding the activities, challenges and performance of the public service. A report of this nature has the potential to provoke partisan debate, but in Australia, the report has so far received bi-partisan support.[18]

---

[18] Discussion with Helen Williams, APS Public Service Commissioner, April 23, 2001.

NEW ZEALAND

1. The Main Actors

Most of the responsibility for HRM in New Zealand has been devolved to individual departments headed by chief executives who report to ministers. Three central agencies – the Department of the Prime Minister and Cabinet, the Treasury, and the State Services Commission (SSC) – provide leadership, coordination and advice on public sector management. The SSC provides the only central management of the HR function. It is headed by a Commissioner who reports to the Minister of State Services.

2. Key Issues

The 1984 financial crisis, combined with broad economic, political and intellectual forces, precipitated enormous restructuring of both the economy and the government. The massive restructuring of the public sector included the well-known initiatives to establish state-owned entreprises, deregulate industries and privatize state assets.

The public sector was widely viewed as contributing to the country's economic problems in that it "was seen to have a bloated workforce, rigid employment conditions, and a dearth of consequences for failure to perform."[19] The public service at this time was highly "bureaucratic" in its structures, systems and operations. The SSC was the employer for all public servants; it appointed the heads of departments and controlled, among other aspects of administration, the pay, conditions and advancement of all employees. The public service was seen as a career service with rewards based unduly on seniority, with little recruitment from outside the service, and with lengthy and complicated appeal systems. The public service "was a unified, non-party political, career service. … It was heavily rule-bound (especially in matters of personnel and industrial relations) and by the early 1980s was widely regarded as inefficient."[20]

Aside from major restructuring through corporatization, deregulation and privatization, the solution to these problems was widely seen to lie in reducing controls and delegating authorities by devolving management functions from the Treasury and the SSC to departments.

3. Strategies

---

19 New Zealand, State Services Commission, *Public Sector Reform in New Zealand: The Human Resource Dimension,* January 1998. http://www.ssc.govt.nz/searchset.htm.

20 Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis* (London: Oxford University Press, 2000), pp. 255-6.

The government's response to the huge financial and human resource challenges of the mid-1980s was legislative action. Four major statutes were enacted to effect reform. One of these - the 1988 State Sector Act – focused on reform of the HRM regime. Underpinning this Act was the government's conviction that the performance of the public service would benefit from adopting or adapting practices and incentives from the private sector. It was argued that departmental chief executives in particular and, indeed, managers in general would perform more efficiently and effectively if they were given broad authority over the management of their departments and held accountable for producing high-quality results. In addition, it was argued that the "closed" system of appointments should be opened up by advertising all job vacancies so as to recruit more people from outside the public service. The hope was, in part, to inject into the public service more of the energy and creativity associated with private sector managers.

4. Implementation

The 1988 State Sector Act devolved responsibility for HRM from the SSC to the chief executives of departments. The role of the SSC changed "from employer and manager of the public service to employer of chief executives and advisor to the Government on public sector management."[21] The chief executives are required to provide advice to ministers and to ensure the efficient, effective and economical management of their department. Their specific HR responsibilities include:

- operating an HR policy according to the principle of being a "good employer" – that is, "an employer who operates a personnel policy containing provisions generally accepted as necessary for the fair and proper treatment of employees in all aspects of their employment," including merit-based staffing and employment equity programs;
- ensuring that "all employees maintain proper standards of integrity, conduct, and concern for the public interest;" and
- working with the SSC to develop and maintain a Senior Executive Service.

It is noteworthy that chief executives are specifically enjoined by the State Sector Act to give preference, when making appointments, "to the person who is best suited to the position." That Act also requires chief executives to recognize the aims and aspirations and the cultural differences of ethnic or minority groups and the employment requirements of women and persons with disabilities.

The State Services Commissioner is in effect the head of the public service. The Commissioner recommends the appointment of chief executives who are appointed on fixed-term contracts (initially 5 years) negotiated with the Commissioner. Each chief executive has a *performance*

---

21 OECD, *Government and Public Administration: New Zealand - Country Paper*, 1999. http://www.oecd.org/puma/country/newzland.htm#Reports.

agreement with his/her minister and a *purchase agreement* which sets out the outputs to be provided to the minister.

The Commissioner's responsibilities under the State Sector Act also include:

- reviewing the machinery of government;
- reviewing the performance of each department;
- providing advice to departments on management systems, structures and organizations;
- promoting and developing personnel policies and programs;
- negotiating conditions of employment for public service employees;
- providing advice on staff training and development;
- issuing a code of conduct covering the minimum standards of integrity and conduct for the public service; and
- promoting, developing and monitoring policies and programs for equal employment opportunities.

5. Key Results

a) From Revolution to Evolution

Since the mid-1980s, the number of public employees has been reduced by more than half and most of the large multi-functional departments have been restructured into a greater number of smaller departments (39 departments as of October 2000). Evaluations of the overall reform of the public sector have been positive. A formal evaluation by an American public administration expert concluded that "the reforms have lived up to most of the lofty expectations held for them."[22] However, as noted in Part 2 of this report, the continuous and sometimes harsh reform process extending into the early 1990s had some adverse consequences for HRM.

Since the mid-1990s, there has been a shift from the earlier period of rapidly implemented revolutionary change to a period of evolutionary change. The emphasis has been on "settling in" so as to consolidate the reforms that have been made and to remedy their unforeseen or adverse consequences. The disruptive effects on HRM of rapid public service reform in New Zealand suggests that Canada's pragmatic, incremental approach to reform has been beneficial in some respects. It suggests also that if Canada embarks on major HRM reform (e.g., a new Public Service Employment Act with such features as a reallocation of roles and responsibilities and a values statement), the change process should be carefully planned and sensitively managed.

a) The Code of Conduct

---

22 Schick, Allen, *The Spirit of Reform: Managing the State Sector in a Time of Change*, 1998. http://www.ssc.govt.nz/siteset.htm.

There is no single statement of public service values in New Zealand. However, as in Canada, a set of central values can be gleaned from a variety of government documents. According to the government, these central values include justice and fairness, responsibility and integrity, openness and accountability, efficiency and effectiveness, and stewardship and guardianship.[23] The purpose of the 1990 Public Service Code of Conduct, which applies to all employees in the core public service, is to provide guidance on the standards of behaviour required of public servants and a basis for any codes that chief executives may wish to develop to meet the particular needs of their departments. The Code sets out and elaborates on three major principles of conduct:

i) employees should fulfil their lawful obligation to Government with professionalism and integrity;
ii) employees should perform their official duties honestly, faithfully and efficiently, respecting the rights of the public and their colleagues; and
iii) employees should not bring their employer into disrepute through their private activities.

c) Recruitment, Retention and Remuneration

The State Services Commissioner, in collaboration with chief executives, is responsible for developing senior managers and ensuring that there are enough senior managers of sufficient quality to help fill chief executive positions. The Senior Executive Service created under the State Services Act has not been as successful as anticipated in attracting high-quality candidates, especially from the private sector.

Initially, the intention was to recruit well-qualified managers by linking the remuneration of public service chief executives to private sector levels. In the mid-1990s, this approach was abandoned on the grounds that the roles of public service chief executives were not sufficiently comparable with private sector general management roles; that a "wider public sector remuneration market" was a more appropriate benchmark than the private sector; that it was desirable to reduce the upward pressure on public service remuneration resulting from comparisons with the private sector; and that there was a need to strengthen the tie between the remuneration and the performance of chief executives.[24]

In 2000, the State Services Commissioner observed that he did not have enough well-qualified candidates who were willing and able to take on the heavy responsibilities of chief executives. He noted also that "if good quality public management is to be assured now and in the future I need to be able to recruit and retain highly competent managers and leaders. To do this I need to maintain remuneration at competitive levels." He acknowledged, however, that despite his

---

23 OECD, *Trust in Government* (Paris: OECD, 2000), p. 242.

24 New Zealand, State Services Commission, *Annual Report of the State Services Commissioner*, for year ended June 30, 2000, p. 8. http://www.ssc.govt.nz/siteset.htm.

efforts the gap between the pay for chief executives and the market has continued "to widen at the middle and upper range of job sizes."[25] One of the major challenges for the New Zealand government remains attracting a sufficient number of well-qualified people to the public sector.[26]

d) Crown Entities

In addition to public service departments and state entreprises, the public sector in New Zealand includes a large number of "Crown entities" that are diverse in form and function and possess various degrees of autonomy from government control. They range from entities that are essentially agents of the government of the day, e.g. the Health Funding Authority, to entities that are quite autonomous, e.g. the Police Complaints Authority. Concerns about Crown entities include the lack of clarity about their relationship with ministers, boards, monitoring departments and central agencies and about their inconsistent and incomplete legislation.

Non-legislative measures adopted in July 1999 gave the Minister of State Services responsibility for general oversight of the governance and accountability regime for Crown entities and set guidelines regarding the contracts of Crown entity chief executives. The Government has announced a Crown Entities Bill to establish an appropriate balance between the autonomy and accountability of Crown entities. The intent is to subject these entities to greater government control in respect of both financial and human resource management.

6. Notable Practices and Learning Points

a) The Appointment of Chief Executives

As noted above, the State Sector Act provides for the State Services Commissioner to recommend persons to the government for appointment as chief executives. The process begins by the Commissioner inviting the appropriate minister to inform him/her of any factors that the minister wishes the Commissioner to take into account in recommending a person for appointment. The Commissioner, after seeking pertinent advice elsewhere, recommends an appointment to the minister who refers the recommendation to the Governor-General in Council. If the Governor-General in Council decides to reject the Commissioner's recommendation and to make a "political appointment", this fact must be made public. While the conditions of appointment are negotiated between the Commissioner and the chief executive, the Commissioner obtains the agreement to these conditions from the Prime Minister and the Minister of State Services.

---

25 Ibid., p. 11.

26 OECD, "Public Management Developments in New Zealand Update 2000." http://www.oecd.org/puma/country/Surveys2000/surv2000nz.htm#A.

This approach "protects the merit principle while retaining the advantages that flow from the exercise of the executive prerogative."[27] Consideration could be given to adapting this approach to the Canadian context as a means of promoting the fact and appearance of a professional non-partisan public service and enhancing public confidence in the quality and impartiality of appointees to such non-departmental bodies as Crown corporations and regulatory agencies.

b) A Bill of Rights for Public Servants

A notable feature of the Code of Conduct is that, unlike most statements on conduct, ethics and/or values, it sets out the obligations of the *employer* as well as those of public servants. Public service employers have the obligation to provide their employees with such protections as

- impartial selection and appointment procedures;
- clear statements of employees' duties and employer expectations of them;
- fair rates of remuneration for skill, responsibilities, and performance;
- good and safe working conditions;
- equal employment opportunities ...;
- freedom from harassment or discrimination in the workplace; and
- appropriate disciplinary and dispute procedures, and opportunity for redress against unfair or unreasonable treatment by the employer.

A statement of public service values for the Canadian public service and/or a code of conduct/ethics based on that statement could include reference to, or specific provisions on, the obligations of the employer.

---

[27] Aucoin, Peter, *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective* (Ottawa: Institute for Research on Public Policy, 1995), p. 75.

International Comparison in Human Resource Management Reform

Part 2 – Important Themes

Introduction

The first part of this report provided a brief examination of significant HRM reforms in the United Kingdom, Australia and New Zealand. Each country was examined in terms of the main actors in the HRM system, the key issues, the reform strategies employed, the implementation of the strategies, the key results, and notable practices and learning points.

This second part examines three major *themes* that are deemed to be of particular relevance to considerations of HRM reform in Canada. Lessons are drawn from the same three countries. The three themes are:

1. Devolution and cohesion in public management
2. Investments in improved HRM
3. Enshrining and respecting values and ethics

1. Devolution and Cohesion in Public Management

Costs and Benefits of Devolution

Devolution can be broadly defined as "the granting of greater decision-making authority and autonomy (a) by central management bodies to line departments and agencies; (b) by departments and agencies to their subordinate bodies; (c) within departments and agencies to lower levels of management and to regional/local offices of central government; and (d) by central government to lower levels of government."[28] The focus of this section is on the first type of devolution – from central management bodies to line departments and agencies.

Since the mid-1980s, the New Public Management (NPM) movement has strongly urged the devolution of decision-making authority and autonomy from the centre of government to line departments and agencies. This support for devolution has been part of the broad sweep of public service reform involving a shift from the traditional bureaucratic model of public organization

---

[28] OECD, *Governance in Transition: Public Management Reform in OECD Countries* (Paris: OECD, 1995), glossary.

toward a "post-bureaucratic" model.[29] Among major trends in public service reform that are closely related to the devolution of managerial authority to departments (and beyond) are those

1) from hierarchy and central control to decentralization of authority and control;
2) from command, control and compliance to shared values and participative decision making;
3) from accountability for process to accountability for results;
4) from departmental forms of organization to a wide variety of non-departmental forms; and
5) from independent departmental/agency action to collective action involving increased consultation and collaboration.

The fifth trend is in part a response to the first four.

The arguments for and against the devolution of managerial authority to line departments are well known. Proponents of devolution contend that it

- enhances service and efficiency by increasing managerial autonomy and flexibility;
- heightens innovation and creativity by permitting more risk taking and entrepreneurship;
- improves productivity by putting greater emphasis on results relative to process; and
- increases loyalty to the department and commitment to its objectives.

Critics of devolution argue that it

- reduces interdepartmental cooperation and coordination and, therefore, enhances the need for collaborative and horizontal initiatives;
- increases overlap and duplication;
- diminishes common standards and equitable treatment across the public service;
- decreases loyalty to the public service as a whole and commitment to government-wide priorities;
- increases interdepartmental competition for resources;
- undermines democratic accountability;
- erodes the concept and practice of a career public service; and
- reduces the extent of human resource deployment across the public service.

The Dominance of the Departmental Model

---

[29] See Kernaghan, Kenneth, Brian Marson and Sandford Borins, *The New Public Organization* (Toronto: Institute of Public Administration of Canada, 2000), especially chapters 1 and 5.

The UK, New Zealand and Australia have all devolved a considerable measure of managerial authority to line departments and agencies from the centre of government, especially from central HRM bodies. The experience of the three countries shows that devolution, like other aspects of institutional design in public organizations, can take various forms and have unforeseen consequences. Managerial authority can, for example, be devolved from central agencies to traditional integrated ministerial departments; to restructured departments; or to restructured departments containing separate agencies. In Australia, structural change has been less dramatic than in the other two countries in that managerial authority has been devolved largely within the traditional framework of integrated ministerial departments. In New Zealand, however, a large number of smaller departments with considerable autonomy have been created, and in the UK a large number of executive agencies have been established and housed within ministerial departments that have been reduced in size.

All three countries, despite their distinctive design, have a "departmental" model of management rather than a "corporate" and integrated model that spans the entire public service.[30] In each country, departmental managers and employees exercise substantial autonomy from central control. In New Zealand, for example, the managerial authority devolved to departmental chief executives includes, among other responsibilities, staffing, industrial relations, human resource management, financial management, control and accounting, and structural arrangements.

The key question is how to achieve an adequate measure of cohesion and coordination in the public service as a whole while devolving a substantial measure of managerial authority to individual departments. More specifically, how can departments enjoy managerial flexibility with respect to financial and human resource decisions while ensuring that their actions and decisions are sufficiently aligned with the government's agenda and with corporate priorities?

Academic scholars have warned of methodological problems and limited data connected with the evaluation of various public service reforms, including devolution. John Hart notes that "the absence of quantitative data on the impact of public sector reform certainly limits what can be said about any change in the relationship between central agencies and departments because the nature of that change will be determined, in part, by the extent to which decentralization, devolution, deconcentration or empowerment have been implemented successfully."[31] Governments – and academics – have done little formal evaluation of the HRM and other impacts of devolution, either on a single country or comparative basis. It is difficult, therefore, to assess with precision the extent to which the arguments for and against devolution outlined above apply in practice to particular governments. Moreover, much of the evaluation of

---

30 A senior official in the New Zealand government has noted that the previous public service in that country was "neither integrated nor corporate." E-mail communication from Derek Gill, Strategic Development Branch Manager, State Services Commission, June 11, 2001.

31 John Hart, "Central Agencies and Departments: Empowerment and Coordination," in B. Guy Peters and Donald J. Savoie, eds., *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms* (Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press, 1998), p. 290.

experience in other countries has been provided by governments themselves (rather than by academic analysts) and may, therefore, be somewhat rose-tinted.

Available data on experience in the UK, New Zealand and Australia suggest that Canada should give very careful attention to the implications of devolving substantial additional managerial authority to departments. While Canada can learn important lessons on this issue from other countries, these lessons must be sensitively set within the country's unique constitutional, political and administrative milieu.

Experience in these three countries suggests that, on balance, they have been satisfied with the results of devolving managerial authority to departments. Even though the pendulum has begun to swing back towards a more corporate model, it is unlikely to swing very far in that direction in the foreseeable future. These governments are learning to avoid or overcome excessive departmentalism and to seek an appropriate balance of devolution and democratic accountability. Rather than reimposing substantial central control over departments, they are exploring other approaches to promoting a more integrated management model. Central HRM agencies are the agencies that have lost the most managerial authority from devolution. However, these HRM agencies are gradually regaining power and influence, especially in Australia and New Zealand. Moreover, while certain central agencies may have permanently given up some managerial control, they have at the same time taken on new responsibilities in such areas as performance measurement and accountability. It is notable also that the transfer of managerial authority to departments can free up central management bodies to spend more time on strategic thinking.

Freed of many of the detailed tasks involved in input control, the centre can devote more resources to strategic policy issues and evaluation. Reforms can also help strengthen the centre's capacity to provide a long-term perspective and satisfy the need for government to be pro-active as well as reactive. Strategic policy development ... reflects a recognition that solving the problems confronting government requires coherent policies within a strategic framework. Although the responsibility for sectoral strategies rests primarily with line departments, the need has increased for a strategic overview at the centre.[32]

COMPARATIVE PERSPECTIVES

New Zealand

New Zealand provides an instructive case study since it carried out substantial devolution without first developing government-wide policy frameworks beyond the provisions of the State Sector Act. One of the lessons learned was that there is substantial risk in abolishing old accountability and control systems before adopting new ones. "It is important that the timetable

---

[32] OECD. *Governance in Transition*, p. 74.0

for implementation allows for the establishment of new systems before the old ones are removed."[33]

As explained in Part 1 of this report, in the late 1980s considerable managerial authority was devolved in New Zealand from central agencies to the chief executives of departments. The former role of the State Services Commission (SSC) as employer and manager of the public service was changed to that of employer of the chief executives and advisor to the government on public sector management. The downside of this devolved management was "insufficient attention to balancing the intense focus given to the achievement of short-term output targets in individual departments, against decisions affecting the longer-run interests." There needed to be a "better connection between Government's priorities and departmental commitments in pursuit of the Government's priorities, and centralized co-ordination and review of departmental commitments."[34]

The government's response was the adoption in 1994 of a strategic management system that involved, among other things, the development of Strategic Result Areas (SRAs) – a set of longer-term Cabinet priorities for individual departments and across portfolios to be renewed every three years. The SRAs were accompanied by supporting Key Result Areas (KRAs) established by each minister for departments within his/her portfolio. Nevertheless, in 1998, the Prime Minister joined commentators on the New Zealand experience in expressing concern about the insufficient responsiveness of the public service to the government's strategic goals and about the related problems of inadequate coordination of policy and service delivery. The government responded in part by replacing SRAs with Overarching Goals and Strategic Result Areas and creating teams of ministers to pursue better cooperation across portfolios.

In 1999, a newly elected government replaced the ministerial teams by announcing a set of Key Government Goals supported by key priorities for departments and continued emphasis on inter-departmental coordination. The new government also announced a new leadership role for the SSC as principal advisor to ministers on the health and capability of government departments. The SSC has become an advisor to ministers in their role as "owners", that is, as leaders with a longer-term interest in "maintaining the plant while delivering the goods". This ownership role includes aligning departmental activity with Government goals; "organizational capability to deliver on these goals; long-run cost effectiveness; and public service integrity, both in the sense of standards of behaviour and of collaborative work by multiple departments."[35]

In the view of one senior New Zealand public servant, the country "has achieved considerable gains from the focus on the departmental management model and letting the managers manage. But, inevitably, the focus gained has been at the cost of something lost... We are now

---

33 OECD, *Government and Public Administration: New Zealand - Country Paper*, p. 10.

34 Ibid., p. 11. Emphasis added.

35 New Zealand, State Services Commission, *Annual Report of the State Services Commissioner, for year ended June 30, 2000*, p. 26, fn 1.

experiencing issues around critical mass and corporate memory in smaller agencies, alongside system-wide issues of strategic alignment and inter-agency collaboration."[36] The new role of the SSC responds to this by taking a more integrated approach to working with departments that involves a whole-of-government perspective (this is now happening with e-government), adopts a medium to long-term view, and is collaborative in working with chief executives and their managers to deal with strategic questions facing not only individual departments and groups of departments but the entire government. The SSC is also working more closely with the other central agencies (the Treasury and the Department of the Prime Minister and Cabinet) to promote coordination across the government as a whole.

The SSC's Statement of Intent 2001 reflects the pursuit of a more integrated collaborative approach. The medium-term outcomes that are being sought are:

1) Public servants carry out the business of government with **shared values**; high ethical standards; and in a spirit of service
2) Chief executives and senior managers of departments achieve results; invest for the future; **work effectively together; inform public debate on the big questions facing New Zealand**; and act always with integrity
3) Our system of public management supports achievement of results; capitalizes on technology; and **facilitates collective action**.[37]

The UK

In the UK, as in New Zealand, concern has arisen in recent years about the extent of "departmentalism" reflected in an excessive focus on the interests of individual departments rather than of the public service as a whole. The devolution program that began in the 1980s was intended to bring a greater focus on results and on accountability for achieving those results and to permit individual organizations to operate more flexibly. There was an increased inclination for departments to operate in silos rather than to think and act in a "joined-up" fashion. "Silo-based targets beget silo-based behaviour."[38]

It soon became clear that measures were needed to avoid undue fragmentation and promote reasonable cohesion. Among these measures was the creation of the Senior Civil Service which is discussed in the next section of this report. The Civil Service Management Board (composed of the heads of the main departments) was established to promote coordination across the service and there was greatly increased emphasis on cross-cutting approaches to departmental operations. This emphasis is part of a broader movement toward collaborative government involving the joining up of not only departments but also of governments and the private and third sectors.

---

[36] E-mail communication from Derek Gill, June 11, 2001.
[37] Ibid.
[38] E-mail communication from Malcolm Dawson, UK Cabinet Office, June 8, 2001.

Wiring It Up, a major UK study on cross-cutting policies and services, called for public servants "to get better at working across organizational boundaries. … That may require a fundamental change of mind-set in the organization – switching from a culture of tribal competitiveness to one of partnership. … It means looking for shared agendas, and may sometimes mean doing things that do not seem to be in the immediate interests of the organization, but which add value indirectly by adding to the value of the partnership."[39]

The report argued also that the centre of government (No. 10, the Cabinet Office and the Treasury) has a critical role in cross-cutting activities but should intervene only when these activities are hard to start or sustain without central intervention and when the activities are crucial to the organization's overall aims. The principles that should guide the role of the centre are

- the need to be selective about where and how to intervene;
- the need to appraise the potential impact of any central intervention before embarking on it; and
- the need for the centre to recognize its limitations and draw on expertise from departments and elsewhere when needed.[40]

The Report of the CCMD's Action-Research Roundtable on the Management of Horizontal Initiatives shows that the Canadian government is also sensitive to the heightened importance of horizontal initiatives.[41] The Report contains no direct advice, however, on the utility of horizontal management in facilitating effective devolution of managerial authority to departments. Decisions as to how far Canada should go towards a departmental model of management will be shaped by judgements as to how successful horizontal management can be in promoting interdepartmental and service-wide collaboration.

Australia

Under the 1999 Public Service Act in particular, Australia devolved substantial managerial authority to the heads of executive agencies (agency heads) to deploy staff, manage performance, set pay and conditions, and produce results. According to the Public Service Commissioner, this involves "removing the central prescription and regulation that were standing in the way of flexibility and responsiveness … moving the onus to agency heads to use the new flexibility to increase the performance of their agencies … a general movement away from prescription and

---

39 *Wiring It Up*, p. 42.

40 Ibid., p. 61.

41 Hopkins, Mark, Chantal Couture and Elizabeth Moore, *Moving from the Heroic to the Everyday: Lessons Learned from Leading Horizontal Projects*: CCMD's Action Research Roundtable on the Management of Horizontal Initiatives, chaired by James Lahey (Ottawa: CCMD, 2001).

regulation to an APS that is driven by its values ... (away) from prescription, rules and detail to a principles-based approach."[42]

As evidenced by the New Zealand and UK examples, it is no easy task to achieve an optimum balance between the centre of government and the departments. Adjustments will continue to made with experience. Even though the Australian initiative is very new, there is already some debate as to whether an appropriate balance has been struck between departmental autonomy, government-wide standards and accountability.

Devolution and HRM Issues

In the Australian context, it is extremely important to keep in mind that the Statement of Values enshrined in its 1999 Public Service Act is intended to help accommodate the autonomy of departments to the needs of the government as a whole.

> In a devolved environment, agencies have diverse business and organizational goals which require flexibility to manage in the most efficient and effective way. But the APS as a whole continues to have unique public interest roles and responsibilities which in turn require a common professionalism. The fostering of a core public interest ethos among all employees, focused around an understanding of the APS Values and Code of Conduct, is essential to the concept of a single service as well as to the maintenance of appropriate standards of behaviour.[43]

The need for a stronger public service ethos – or ethic – to promote coherence in the face of departmental autonomy was recognized in a major external evaluation of New Zealand's public sector reforms by the American public administration expert, Professor Allen Schick. He stressed how essential it is to nurture and value a public service ethic. In particular, he expressed concern about "the emphasis [in New Zealand] on a formal, fixed-term contractual basis of employment as opposed to a relationship built on trust." He worried that 'a revolving door public service in which employees go from one job to another, trade public private jobs and vice-versa, and have no expectation of a lifetime career in government diminishes trust."[44]

There are limited data in the three countries on the impact of devolution on most important HRM matters, including motivation and morale, loyalty to department as compared to the public service, and interdepartmental mobility. Commentators on each country have noted the adverse effects on morale of the disruption caused by public service reforms. In New Zealand, for

---

42 Helen Williams, quoted in letter to Mel Cappe (Clerk of the Privy Council and Secretary to the Cabinet) from Jean T. Fournier (Canadian High Commissoner to Australia), dated April 30, 2001.

43 Australia, Public Service and Merit Protection Commission, *State of the Service Report, 1999-00* (Canberra: Commonwealth of Australia, 2000), pp. 173-4.

44 Quoted in New Zealand, State Services Commission, *Public Sector Reform in New Zealand: The Human Resource Dimension,* pp. 18-19.

instance, "the human relations climate [during the reform period] was often poor – formally a fairly humanist model of Human Resource Management was adopted during the 1980s, but in practice there were many job losses, large restructurings, great pressures and many upheavals."[45] There was also considerable loss of continuity and institutional memory. By 1997, the SSC had reported that executives and managers were happy with the new arrangements: "Numerous decisions that were once webbed in bureaucracy – to employ staff, change establishments, buy motor vehicles, rent accommodation, for example – have now become more or less routine. … New people with ideas and energy are being encouraged and rewarded."[46]

Australia's Prime Minister Howard declared that granting more authority to agency heads was one of the government's most significant public service reforms and that "it enables the development of a far greater sense of esprit de corps within individual agencies."[47] Some support for this assertion may be gleaned from an annual benchmarking project showing steady improvement in public servants' attitude towards their work. Positive opinions on job satisfaction rose to 68 percent in 1999 from 61 percent in 1991, and public servants' ratings of the performance of their immediate manager rose to 70 percent from 61 percent. However, their assessment of their job security fell to 49 percent from 69 percent.[48]

Patrick Gourley, in a 1997 study comparing Australia with Denmark, the Netherlands and Sweden, predicted that in Australia the devolution of HRM responsibility to departments would increase cost and complexity, erode the practical operation of the career public service, and increase employee discontent arising from cross-agency differences in pay and conditions.[49] As explained in Part 1 of this report, the devolution to agencies in Australia of authority over pay arrangements has in fact led to complaints about perceived cross-agency inequities, resulting from the fact that certain agencies started from a better-resourced position or that smaller agencies have less resource flexibility than larger ones. There is concern that the latter perception may make it difficult for small agencies to attract and keep skilled employees and that "it could undermine the sense of shared professionalism and expertise that is a core element of the concept of a career Service."[50] Concern has also been raised about the effects on inter-agency mobility and thus on the health of a career service of agency broadbanding (enabling employees to progress between classification levels without a competition based on merit).[51]

---

45 Pollitt and Bouckaert, *Public Management Reform*, p. 256.

46 New Zealand, State Services Commission, *New Zealand's State Sector Reform: A Decade of Change* (State Services Commission, 1997). http://www.ssc.govt.nz/searchset.htm

47 Quoted in letter to Mel Cappe (Clerk of the Privy Council and Secretary to the Cabinet) from Jean T. Fournier (Canadian High Commissoner to Australia), dated April 30, 2001.

48 Williams, "Perceptions and Performance," p. 60.

49 Patrick Dennis Gourley (then First Assistant Secretary, Defence Personnel Executive, Australia Department of Defence), *The Devolution of Personnel Management Responsibilities - Experience in Three European Countries and Issues in Australia*, 1997.

50 Australia, Public Service and Merit Protection Commission, *State of the Service Report, 1999-00*, p. 72.

51 Ibid., pp. 32ff.

In the UK, the *Wiring It Up* study drew attention to the need for greatly improved mobility, not only between departments but between government and the private and third sectors as well. In addition, the Bringing On Working Group under the *Modernising Government* program has identified a wide range of barriers to mobility, including different appraisal and performance management systems, different pay and grading systems, a loss of money, no personal advantage to moving, a culture of departmental identity, a lack of practical assistance, a need to move geographically, and a reluctance of operational departments to place people from other departments with little management experience. Among the solutions proposed were: having departments promote the need to move so as to advance in one's career, recognizing each other's promotions, and using shorter-term placements.[52]

Structural Change

It is helpful to view the devolution of managerial authority to departments not just as an alternative to central control but also as an alternative to structural change in the form of new agencies. The traditional criticisms of line departments as inefficient, unimaginative and unresponsive can be ameliorated when departments exercise considerable autonomy over resource inputs. "There is a world of difference between a ministerial department operating in a highly centralized, heavily regulated bureaucratic context (e.g., with comprehensive and detailed input controls) and the same organization operating in an environment of substantial administrative devolution (especially with respect to human resource management and financial management)."[53] Thus, a focus on restructuring is insufficient. New Zealand's experience has taught to consider the following lessons before undertaking major restructuring aimed at making the public service more responsive to the government's strategic objectives:

- explore thoroughly problems of coherence or capability that appear to be driving the call for structural change;
- consider fully the non-structural options that might address those problems;
- assess proposed changes in the light of machinery of government principles and national and international experience;
- assess the consequences of structural change in terms of the entire public sector; and
- understand how the new structure would fit into the overall shape of a strategically focused public service.[54]

New Zealand's SSC has recently noted the need to shift "from an emphasis on structural change as the principal lever for performance improvement, to a recognition of the relative benefits of

---

52 http://www.cabinet-office.gov.uk/civilservice/bringingontalent/meetings

53 Boston, Jonathan, "Organizing for Service Delivery: Criteria and Opportunities," in B. Guy Peters and Donald J. Savoie, *Governance in the Twenty-First Century* (Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press, 2001), pp. 286-7.

54 OECD, *Government and Public Administration: New Zealand – Country Paper*, p. 14.

both structural change and capability improvement"[55] (with capability defined as what the department needs to deliver its strategy effectively).43 The SSC has recently put substantial emphasis on developing and measuring *human resource* capability because "there are systemic reasons why chief executives might not manage HR capability in a way that is optimal either over the long term or for government as a whole."[56] This issue of HR capability is examined in the next section, with particular reference to learning initiatives designed to improve HRM.

2. Investments in Improving HRM

The UK, Australia and New Zealand have all made substantial investments to improve HRM. Considerable emphasis has focused on improving leadership as the central feature of effective HRM. It is widely recognized that high-quality leadership is especially important in a devolved managerial environment. In Australia, for example, "APS leaders will need to lead performance within an environment where there is a growing emphasis on a 'whole-of-government' approach and a resultant need for greater communication between agencies. The APS also requires leaders who understand the need to balance the devolution achieved under the new APS framework with maintaining and enhancing accountability."[57] Like Canada, each country is placing increased emphasis on improving not only leadership but also workforce planning (e.g. recruitment, retention, succession). Many of the initiatives are very recent and do not at present qualify as best practices. Selected initiatives in the UK and Australia are examined below.

The UK

In the UK, most of the major components of its Civil Service Reform program are designed to improve HRM - through stronger leadership, sharper performance management, improved diversity, bringing in and bringing on talent, and a better deal for staff. This reform program is quite new and it is premature to hold up the program as a whole – or its components – as exemplary practice. However, its approach to improving leadership is noteworthy. In addition, some earlier initiatives merit attention, namely, the creation of the Senior Civil Service (SCS), the establishment of the Centre for Management and Policy Studies (CMPS), and the Investors in People program.

The three elements of the UK strategy for improving leadership capability are 1) defining what sort of leadership is needed now and in the future, 2) seeking better targeted and more effective development programs, and 3) creating a more open and diverse civil service. The two projects

---

55 Ibid., pp. 14-15.

56 New Zealand, State Services Commission, *Measuring Human Resource Capability in the Public Service*, Occasional Paper 13, August 1999, p. 6. http://www.ssc.govt.nz/siteset.htm.

57 Australia, Public Service and Merit Protection Commission, *State of the Service Report, 1999-00*, p. 155.

adopted to implement the strategy are the development of a new SCS competence framework and a related initiative to define the attributes of effective civil service leaders.[58]

These efforts to improve civil service leadership have provided three lessons. First, "there are tensions inherent in a decentralized organization in trying to balance (1) the flexibility needed to reflect the diversity of roles and situations of civil service leaders with (2) the need for a framework which is simple and understandable and with (3) producing something which has real utility." Second, it is difficult to develop "a description of successful leadership for the future while drawing on the views and analysis of performance of a crop of our current and potential leaders." Third, "and perhaps paradoxically – we have recognized that we need leadership now, particularly from the top, if we are to be successful in implementing our strategy for developing the leaders of the future."[59]

Improving leadership in general and HRM in particular was also the objective of the creation of the SCS and the CMPS. The SCS, established in 1996, is comprised of the top 3,000 civil servants across all departments and agencies. The top 600 of these 3,000 "are more actively managed from the centre, are more likely to be moved around and are more likely to see themselves as a corporate resource."[60] The members of the SCS have a common pay and grading system that is separate from that of their department and they receive some career management and training from the centre. The SCS is intended in part to counter departmentalism and it "has been partially successful in the aim of having a corporate cadre with common values, ethics, outlook and esprit de corps."[61] The major initiatives to provide actual and potential members of the SCS with the learning needed to promote a broader, more joined-up perspective, are part of the Civil Service Reform program. The CMPS, which was also created in 1996 and which incorporated the former Civil Service College, provides research and learning programs to support management improvement and reform.

In the realm of best practices for improving HRM, the *Investors in People* (IiP) program is especially notable. IiP is a national standard (composed of four principles and twenty-three indicators) that sets a level of good practice for improving an organization's performance through its people.[62] The four key principles are:

- *commitment* to investing in people to achieve organizational goals;
- *planning* how skills of individuals and teams are to be developed to achieve these goals;

---

58 Malcolm Dawson, "Leadership for the Twentieth Century in the UK Civil Service," *International Review of Administrative Sciences*, vol. 67 (June 2001), pp. 263-71.

59 Ibid, p. 271.

60 E-mail communication from Malcolm Dawson, UK Cabinet Office, June 8, 2001.

61 Ibid.

62 For a detailed discussion of this program, see United Kingdom, Cabinet Office, White *Paper on Development and Training for Civil Servants*, 1996. (http://www.officialdocuments.co.uk/document/caboff/dtcs/develtra.htm)

- *action* to develop and use necessary skills in a well-defined and continuing program; and
- *evaluation* of progress towards goals, value achieved and future needs.

The benefits claimed for the employer are better business performance, improved employee motivation, reduced staff turnover, and more focused training and development for all employees. The benefits claimed for individuals are more opportunities to innovate, more involvement and commitment, and greater job satisfaction and increased morale. The 1996 White Paper on *Development and Training for Civil Servants* committed all UK government departments to achieving the IiP National Standard. Ninety-eight percent of employees now work in units that are now recognized as meeting the IiP standard compared to about 25 percent in the private sector.[63]

Australia

Evidence of the best practice status of the IiP program is the fact that this UK-initiated program has been adopted by several agencies in Australia. The "overwhelming conclusion" of an evaluation of pilot implementation by four departments in 1997,[64] was that IiP was "of great value to the trial agencies and to the APS at large. IiP was seen as a catalyst to drive organizational change by guiding and linking agencies' initiatives on human resource issues into a coherent comprehensive strategy. IiP is considered most effective as a tool to coordinate existing HR initiatives, identify gaps in current HR strategies, and as a basis for planning. There is a strong view that, by this means, IiP will provide effective solutions to workplace issues."[65] By the time of the Public Service Commissioner's Annual Report 1999-00,[66] twelve agencies were using the standard.

Among noteworthy activities to enhance the leadership capacity of the Australian public service is the Senior Executive Leadership Capability Framework created in 1998 to foster a shared understanding of the critical success factors for persons in leadership roles. The five criteria for high-quality leadership that have been identified – shapes strategic thinking, achieves results, cultivates productive working relationships, exemplifies personal drive and integrity, and communicates with influence - are now used for selections to the Senior Executive Service. The framework has been complemented by such measures as development programs, a 360-degree feedback project, and a Career Development Assessment Centre.

3. Enshrining and Respecting Values and Ethics

---

63 Dawson, e-mail communication, June 8, 2001.

64 Australia, Public Service Merit and Protection Commission, *Investors in People – Standard Concept*, 1999. http://www.psmpc.gov.au/bpo/iiphi.htm

65 Australia, Public Service Merit and Protection Commission, *A Preliminary Evaluation of the "Investors In People" Trial in the APS*. 1998. http://www.psmpc.gov.au/publications98/iipevaluation.htm

66 http://www.psmpc.gov.au/about/annualreport99006.htm

This section examines the arguments for and against enshrining provisions on public service values and ethics in a statute. Several countries have gone so far as to enshrine – or entrench – public service values in their *constitution*. The analysis here is based on the premise that the intention is to adopt a Statement of Values (SOV) or a Code of Conduct (COC), or both. Thus, the arguments for and against the formal adoption of written values/ethics documents are not provided here.

A decision as to whether to enshrine an SOV and/or a COC in a statute cannot easily be taken in isolation from a decision on the number of documents involved and their form. Will there be one document or more than one (e.g. an SOV and a COC – and possibly more)? Will the form of the document(s) be brief and inspirational or will the document(s) be lengthy and highly prescriptive? Or will the form lie somewhere between these two extremes? An additional possibility, if more than one document is involved, is that one document could be relatively brief and motivational while the other could be relatively long and detailed.

If there are two or more documents, they could all be enshrined. Alternatively, one document (e.g., an SOV) could be incorporated into legislation while a second document (e.g., a COC) and perhaps other supporting documents could stand outside the legislation but be tightly tied to it by formal reference in the legislation. A third obvious possibility is that no values/ethics documents would be enshrined; rather they could be set out in such instruments as regulations, directives or declarations. The main options then are as follows:

If one document	– enshrine it or not
If two documents	– enshrine both or none, or – enshrine one but not the other.

As explained below, the major values/ethics documents in the UK have not been enshrined whereas in Australia two documents (an SOV and a COC) are contained in its new Public Service Act.

Advocates of enshrining values/ethics provisions in statute argue that this will:

1) signal and symbolize strong government support for the document(s);
2) enhance the status of the document(s) in the eyes of both the general public and of public servants;
3) promote greater public, parliamentary and media discussion of and familiarity with the form and content of the documents;
4) inform the public in a vigorous and visible manner of the values and ethical standards for which public servants stand and thereby help to enhance public recognition and appreciation of the public service;

5) inform public servants of the values and ethical standards to which they are expected to aspire and help to enhance their pride in the public service;
6) permit the possibility of greater bi-partisan support for the document(s);
7) provide a more solid legal basis for promoting and requiring compliance; and
8) permit the possibility of tightly linking values and ethics to terms and conditions of employment (if enshrined for example in a Public Service Act).

Advocates of adopting values/ethics documents in a non-legislative framework argue that this will

1) help to achieve objectives 4 and 5 outlined above;
2) avoid the possibility of greater partisan conflict over the document(s); and
3) make it easier to revise the documents to take account of new challenges (e.g., greater emphasis on new professional values or increased concern about conflict of interest).

The Australian and UK Models

The arguments for and against enshrining values and ethics provisions in legislation can be illuminated by reference to experience in Australia and the UK. A brief description of these models is contained in the respective country sections in Part 1 of this report and the actual documents are contained in the Appendixes. These two countries provide excellent contrasting models.

As a basis for assessing these two models, it is useful to refer to a framework for thinking about – and acting on – values and ethics that has been recommended for application in the Canadian context. In general, the argument is that the foundation of a values and ethics regime should be a statement of values and that principles, rules and guidelines should be progressively built on this values foundation. (This argument holds whether the values/ethics provisions are enshrined or not.) The terms "values" and "principles" are often used interchangeably but, for analytical purposes, it is helpful to view principles as basic standards of personal conduct that can be used to link broad values to specific rules. For example, the ethical values of integrity and fairness underlie the principle that public servants should not use their public office for private gain. This principle, in turn, underlies detailed rules such as those providing that public servants must not seek personal benefit by granting preferential treatment. Similarly, detailed rules against discrimination derive from the principle that public servants must treat members of the public and one another fairly – a principle which is in turn based on such ethical values as respect and fairness.[67]

Form

---

[67] Kernaghan, Kenneth, "Towards a Public Service Code of Conduct – and Beyond," *Canadian Public Administration*, vol. 40 (Spring 1997), p. 43.

The Australian model follows this general approach in that the 1999 Public Service Act contains a SOV setting out fifteen fundamental values followed immediately by a COC setting out a mix of values and principles, but mostly principles. The SOV and the COC are linked by cross-reference and, to promote comprehensiveness and coherence, the COC also provides that employees "must comply with any other conduct requirement that is prescribed by the regulations."

The SOV and the COC are the lead items in the Public Service Act. The concept of values has become so central to the Australian public service in general and to HRM in particular that it is hard to imagine these documents not being enshrined in legislation. One could argue that the SOV and the COC are in legislation because they are deemed important and they are deemed important because they are in legislation.

The UK model is quite different from the Australian one in that the UK Civil Service Code (promulgated January 1, 1996) is not enshrined in a statute; neither is the 2000 UK statement of Vision and Values,[68]. However, depending on a country's particular constitutional, political and administrative milieu and its mix of values/ethics instruments, non-statutory instruments may be as effective as statutory ones. It is crucial to note that the Civil Service Code *forms part of the terms and conditions of employment of every civil servant.* All departments and agencies are required to incorporate it in the conditions of service of their employees. Moreover, this Civil Service Code is an integral part of the much broader Civil Service Management Code (issued by the Minister for the Home Civil Service under the authority of the Civil Service Order in Council 1995). The Code sets out the constitutional framework within which all civil servants work and the values to which they are expected to adhere. It is based on a draft code that was developed originally by the House of Commons Treasury and Civil Service Select Committee.

Appendixes A, C and D show that the UK Code takes a more narrative form than the Australian SOV or COC. It is an interwoven fabric of values, principles, guidelines and even procedures. While as many as fifteen values are mentioned, the term "values" is never used and identifying the values is a bit of a "cherry picking" exercise.

Appendix B shows the values contained in the UK statement on Vision and Values and provides one example of suggested behaviours to give expression to the values. While there is some overlap between the values in this statement and those in the Civil Service Code, many of the values are different and the Vision and Values document contains several of the newer, professional values (e.g., results, innovation). The connection between the two documents is tenuous and unclear.

Compliance

---

[68] United Kingdom, Cabinet Office, *Vision and Values, Civil Service Reform – A Report to the Meeting of Permanent Heads of Departments*, Sunningdale, England, September 30 – October 1, 1999.

Before deciding which of these two models (or some other model) would best suit the Canadian environment, it is helpful to consider the manner in which each country seeks compliance with its values and ethics provisions.

The pervasive presence of values consideration in Australia's public service is reflected in its approach to compliance. Under the Public Service Act, agency heads are responsible for upholding and promoting the APS Values, but the Public Service Commissioner is responsible for issuing written directions in relation to each of the values so as to ensure that the public service incorporates and upholds them and to determine where necessary their scope and application. Agency heads, assisted by written directions from the Commissioner, are also required to establish procedures for determining whether employees have breached the COC and they are authorized to impose such sanctions as termination of employment, re-assignment of duties, and reduction in salary. (The COC also provides the basis for making whistle blowing disclosures).

The Public Service Commissioner has taken vigorous initiatives to promote understanding of, and compliance with, the SOV and the COC. Among these initiatives are detailed Directions on the meaning and implications of each value and advice on conduct issues such as receiving gifts, working with contractors, and ethical electronic communication. While it is too early to assess with confidence the success of these efforts, the Commissioner has praised the efforts of particular agencies to inculcate respect for and compliance with the SOV and COC, lamented the performance of other agencies, and forewarned of a continuing focus on promoting values and ethics. The Commissioner's Directions (December 5, 1999) "now provide a mandatory framework of standards and principles against which the performance of agencies and their staff in upholding the values can be assessed."[69]

Compared to Australia's SOV and COC, the UK Civil Service Code may at first glance appear to occupy a less prominent place in the public service. This is a tricky judgement to make, however, in part because the format, content and legislative status of the documents are so different. Somewhat less attention is currently paid in the UK than in Australia to promoting respect for values and compliance with ethical standards, but note the recent development of a Vision and Values statement. It is difficult to assess the extent to which public servants need to be encouraged to comply on a day-to-day basis with a Civil Service Code that forms part of their employment conditions and that outlines succinctly the constitutional and practical role of the civil service, the values to which public servants are expected to adhere, appropriate relationships between politicians and public servants, ethical standards, and procedures to follow with respect to issues of conscience.

Including values in legislation, backed up by vigorous efforts to promote compliance, is likely to be more important if the statement of values is designed in part to support a culture change. This

---

[69] Australia, Public Service and Merit Protection Commission, *State of the Service Report, 1999-00* , p. 24.

is certainly the case in Australia where the Public Service Act combines new professional values (results, performance) with traditional ones. It may also the case in the UK, at least in respect of its Vision and Values statement which contains a mix of traditional and new professional values. The Civil Service Code, however, contains only traditional values.

New Zealand

While the focus of this section is on the Australian and UK models for promoting values and ethics, the New Zealand experience is also worth noting. A Public Service Code of Conduct (1990) was issued by the State Services Commissioner under the State Sector Act 1988 to prescribe "... minimum standards of integrity and conduct that are to apply in the Public Service." The Code's purpose is to provide guidance on the standards of behaviour required of public servants and to form the basis for any codes that may be required by chief executives to suit the particular operational requirements and circumstances of their department."[70] In terms of the terminology set out earlier in this section, the Code is a mix of values, principles and guidelines and covers a broad range of topics. All public servants are expected to observe the Code's three major principles (set out in the discussion of New Zealand in Part 1 of this report). In addition, aside from the Code, most of the criteria for the selection of chief executives are phrased in value terms.

These initiatives support the view that "New Zealand's public management system has a strong values base. There is room for improvement in both systems and departmental performance, and greater scope for shared values and more clarity around standards of conduct. But much is already in place."[71] The SSC has stated its intention to focus in the years ahead on "a comprehensive values program".

---

70 New Zealand, Public Service Code of Conduct, http://www.ssc.govt.nz/siteset.htm

71 E-mail communication from Derek Gill, June 11, 2001.

APPENDIX A

UNITED KINGDOM

THE CIVIL SERVICE CODE

1. The constitutional and practical role of the Civil Service is, with integrity, honesty, impartiality and objectivity, to assist the duly constituted Government of the United Kingdom, the Scottish Executive or the National Assembly for Wales[1] constituted in accordance with the Scotland and Government of Wales Acts 1998, whatever their political complexion, in formulating their policies, carrying out decisions and in administering public services for which they are responsible.

2. Civil servants are servants of the Crown. Constitutionally, all the Administrations form part of the Crown and, subject to the provisions of this Code, civil servants owe their loyalty to the Administrations[1] in which they serve.

3. This Code should be seen in the context of the duties and responsibilities set out for UK Ministers in the Ministerial Code, or in equivalent documents drawn up for Ministers of the Scottish Executive or for the National Assembly for Wales, which include:

   - accountability to Parliament[2] or, for Assembly Secretaries, to the National Assembly;
   - the duty to give Parliament or the Assembly and the public as full information as possible about their policies, decisions and actions, and not to deceive or knowingly mislead them;
   - the duty not to use public resources for party political purposes, to uphold the political impartiality of the Civil Service, and not to ask civil servants to act in any way which would conflict with the Civil Service Code;
   - the duty to give fair consideration and due weight to informed and impartial advice from civil servants, as well as to other considerations and advice, in reaching decisions; and
   - the duty to comply with the law, including international law and treaty obligations, and to uphold the administration of justice; and
   - the duty to familiarize themselves with the contents of this Code.

4. Civil servants should serve their Administration in accordance with the principles set out in this Code and recognizing:

   - the accountability of civil servants to the Minister[3] or, as the case may be, to the Assembly Secretaries and the National Assembly as a body or to the office holder in charge of their department;

- the duty of all public officers to discharge public functions reasonably and according to the law;
- the duty to comply with the law, including international law and treaty obligations, and to uphold the administration of justice; and
- ethical standards governing particular professions.

5. Civil servants should conduct themselves with integrity, impartiality and honesty. They should give honest and impartial advice to the Minister or, as the case may be, to the Assembly Secretaries and the National Assembly as a body or to the office holder in charge of their department, without fear or favour, and make all information relevant to a decision available to them. They should not deceive or knowingly mislead Ministers, Parliament, the National Assembly or the public.

6. Civil servants should endeavour to deal with the affairs of the public sympathetically, efficiently, promptly and without bias or maladministration.

7. Civil servants should endeavour to ensure the proper, effective and efficient use of public money.

8. Civil servants should not misuse their official position or information acquired in the course of their official duties to further their private interests or those of others. They should not receive benefits of any kind from a third party which might reasonably be seen to compromise their personal judgement or integrity.

9. Civil servants should conduct themselves in such a way as to deserve and retain the confidence of Ministers or Assembly Secretaries and the National Assembly as a body, and to be able to establish the same relationship with those whom they may be required to serve in some future Administration. They should comply with restrictions on their political activities. The conduct of civil servants should be such that Ministers, Assembly Secretaries and the National Assembly as a body, and potential future holders of these positions can be sure that confidence can be freely given, and that the Civil Service will conscientiously fulfil its duties and obligations to, and impartially assist, advise and carry out the lawful policies of the duly constituted Administrations.

10. Civil servants should not without authority disclose official information which has been communicated in confidence within the Administration, or received in confidence from others. Nothing in the Code should be taken as overriding existing statutory or common law obligations to keep confidential, or to disclose, certain information. They should not seek to frustrate or influence the policies, decisions or actions of Ministers, Assembly Secretaries or the National Assembly as a body by the unauthorized, improper or premature disclosure outside the Administration of any information to which they have had access as civil servants.

11. Where a civil servant believes he or she is being required to act in a way which:

- is illegal, improper, or unethical;
- is in breach of constitutional convention or a professional code;
- may involve possible maladministration; or
- is otherwise inconsistent with this Code;

he or she should report the matter in accordance with procedures laid down in the appropriate guidance or rules of conduct for their department or Administration. A civil servant should also report to the appropriate authorities evidence of criminal or unlawful activity by others and may also report in accordance with the relevant procedures if he or she becomes aware of other breaches of this Code or is required to act in a way which, for him or her, raises a fundamental issue of conscience.

12. Where a civil servant has reported a matter covered in paragraph 11 in accordance with the relevant procedures and believes that the response does not represent a reasonable response to the grounds of his or her concern, he or she may report the matter in writing to the Civil Service Commissioners, Horse Guards Road, London SW1P 3AL. Telephone: 0171-270 5066.

13. Civil servants should not seek to frustrate the policies, decisions or actions of the Administrations by declining to take, or abstaining from, action which flows from decisions by Ministers, Assembly Secretaries or the National Assembly as a body. Where a matter cannot be resolved by the procedures set out in paragraphs 11 and 12 above, on a basis which the civil servant concerned is able to accept, he or she should either carry out his or her instructions, or resign from the Civil Service. Civil servants should continue to observe their duties of confidentiality after they have left Crown employment.

APPENDIX B

UNITED KINGDOM

EXCERPTS FROM THE STATEMENT ON VISION AND VALUES

Annex A

In support of successive administrations, we will:

- act with integrity, propriety, and political impartiality, and select on merit;
- put the public's interests first;
- achieve results of high quality and good value;
- show leadership and take personal responsibility;
- value the people we work with and their diversity;
- innovate and learn;
- work in partnership;
- be professional in all we do; and
- be open and communicate well.

Annex B

Behaviours to give expression to these values

Act with integrity, propriety and political impartiality, and select on merit

When we do this well, we…

- assist the current administration, whatever its political complexion;
- respect the common standards and principles that bind us together as public servants;
- comply with the law and uphold the administration of justice;
- base our advice on objective analysis of the evidence;
- use public money properly, effectively and efficiently;
- use merit as the only measure for selection of applicants; and
- uphold the Civil Service Code.

When we do this badly, we…

- misuse our official position or information acquired through it;
- are negligent in spending public money;
- allow our personal views to cloud our judgement;

- frustrate the effective implementation of decisions by the administration on policies and services; and
- betray the principles of public service.

APPENDIX C

AUSTRALIAN PUBLIC SERVICE (APS) VALUES

a) the APS is apolitical, performing its functions in an impartial and professional manner;

b) the APS is a public service in which employment decisions are based on merit;

c) the APS provides a workplace that is free from discrimination and that recognizes and utilizes the diversity of the Australian community it serves;

d) the APS has the highest ethical standards;

e) the APS is openly accountable for its actions, within the framework of ministerial responsibility to the Government, the Parliament and the Australian public;

f) the APS is responsive to the Government in providing frank, honest, comprehensive, accurate and timely advice and in implementing the Government's policies and programs;

g) the APS delivers services fairly, effectively, impartially and courteously to the Australian public and is sensitive to the diversity of the Australian public;

h) the APS has leadership of the highest quality;

i) the APS establishes workplace relations that value communication, consultation, cooperation and input from employees on matters that affect their workplace;

j) the APS provides a fair, flexible, safe and rewarding workplace;

k) the APS focuses on achieving results and managing performance;

l) the APS promotes equity in employment;

m) the APS provides a reasonable opportunity to all eligible members of the community to apply for APS employment;

n) the APS is a career-based service to enhance the effectiveness and cohesion of Australia's democratic system of government;

o) the APS provides a fair system of review of decisions taken in respect of APS employees.

APPENDIX D

AUSTRALIAN PUBLIC SERVICE (APS)
CODE OF CONDUCT

1. An APS employee must behave honestly and with integrity in the course of APS employment.

2. An APS employee must act with care and diligence in the course of APS employment.

3. An APS employee, when acting in the course of APS employment, to treat everyone with respect and courtesy, and without harassment.

4. An APS employee, when acting in the course of employment, must comply with all applicable Australian laws ... .

5. An APS employee must comply with any lawful and reasonable direction given by someone in the employee's Agency who has authority to give the direction.

6. An APS employee must maintain appropriate confidentiality about dealings that the employee has with any Minister or Minister's member of staff.

7. An APS employee must disclose, and take reasonable steps to avoid, any conflict of interest (real or apparent) in connection with APS employment.

8. An APS employee must use Commonwealth resources in a proper manner.

9. An APS employee must not provide false or misleading information in response to a request for information that is made for official purposes in connection with the employee's APS employment.

10. An APS employee must not make improper use of

    1. inside information; or
    2. the employee's duties, status, power or authority;

    in order to gain, or seek to gain, a benefit or advantage for the employee or any other person.

11. An APS employee must at all times behave in a way that upholds the APS Values and the integrity and good reputation of the APS.

12. An APS employee on duty overseas must at all times behave in a way that upholds the good reputation of Australia.

13. An APS employee must comply with any other conduct requirement that is prescribed by the regulations.

ENDNOTES

1. In the rest of this Code, we use the term Administration to mean Her Majesty's Government of the United Kingdom, the Scottish Executive or the National Assembly for Wales as appropriate.
2. In the rest of this Code, the term Parliament should be read, as appropriate, to include the Parliament of the United Kingdom and the Scottish Parliament.
3 In the rest of this Code, Ministers encompasses members of Her Majesty's Government or of the Scottish Executive.

Comparaison internationale des réformes de la gestion des ressources humaines

Kenneth Kernaghan

2001

Pourplusd'informationoupourobtenirdescopies
supplémentaires,veuillezcommuniqueravecle
Groupedelarechercheetplanificationstratégiques
duCentrecanadiendegestion

Téléphone:(613)947-3682/943-8370
Télécopieur:(613)992-1736
Courriel:publications@ccmd-ccg.gc.ca

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les vues du Centre canadien de gestion

Toute demande de permission pour reproduire ces documents doit être adressée au Centre canadien de gestion

Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque nationale du Canada

Kernaghan, Kenneth, 1940-

Comparaison internationale des réformes de la gestion des ressources humaines

Texte en anglais et en français disposé tête-bêche.
Titre de la p. de t. addit. : International comparison in human resource management reform.
ISBN 0-662-66221-0
No de cat. SC94-89/2001

1. Fonction publique -- Réforme -- Canada.
2. Canada -- Administration.
3. Fonction publique -- Réforme -- Grande Bretagne.
4. Fonction publique -- Réforme -- Australie.
5. Fonction publique -- Réforme -- Nouvelle Zélande.

I. Centre canadien de gestion.
II. Titre.
III. Titre: International comparison in human resource management reform.

HF5549.K47 2001 352.6 C2001-980385-0F

© Centre canadien de gestion, 2001

Comparaison internationale des réformes de la gestion des ressources humaines

Ken Kernaghan

Partie 1 – Réformes de la gestion des ressources humaines

Introduction

Le présent rapport contient un bref examen des importantes réformes de la gestion des ressources humaines qui ont eu lieu au Royaume-Uni, en Australie et en Nouvelle-Zélande. Comme le Canada, ces trois pays sont régis par un gouvernement fidèle au modèle de Westminster, un modèle où la doctrine de responsabilité ministérielle est le noyau du système politique. Dans ces trois pays, l'ensemble des réformes de la fonction publique fondées sur des éléments du nouveau style de gestion du secteur public a été plus vaste que les réformes apportées au Canada. Plus particulièrement, on a transféré beaucoup plus de responsabilités de gestion aux ministères et aux organismes.

Soulignons que les réformes de la gestion des ressources humaines dans chacun de ces trois pays tendaient soit à suivre des réformes structurelles et financières ou à trop s'en éloigner. Tandis que la séparation entre les réformes de la gestion des ressources humaines et les considérations structurelles et financières est quelque peu artificielle, le présent rapport met surtout l'accent sur la réforme de la gestion des ressources humaines. À elle seule, cette question est très vaste. Ainsi, la première partie du rapport met en relief les réformes pouvant être décrites et analysées plus en profondeur par ceux qui jugeraient qu'elle se prêtent bien à une adaptation au régime de réforme de la gestion des ressources humaines du gouvernement fédéral canadien.

La deuxième partie du rapport se penche sur trois grands *thèmes* particulièrement pertinents lorsqu'il est question de réforme de la gestion des ressources humaines au Canada. Ces thèmes sont les suivants : 1) le transfert de responsabilités et la cohésion en gestion publique, 2) les investissements visant l'amélioration de la gestion des ressources humaines; 3) la consécration et le respect des valeurs et de l'éthique.

Dans la partie 1, chaque pays est examiné selon le format suivant :

1. Les principaux intervenants du système de gestion des ressources humaines.
2. Les grands enjeux auxquels la fonction publique a dû faire face et auxquels elle continue de faire face dans le domaine spécifique de la gestion des ressources humaines.

3. Les stratégies choisies pour aborder ces enjeux, p. ex. les changements législatifs, les changements de politiques.
4. Comment chaque pays a mis en place les stratégies et créé les entités responsables de cette mise en place.
5. Les principaux résultats des changements (p. ex. les ramifications sur le plan du mérite).
6. Les pratiques remarquables et les points d'apprentissage.

LE ROYAUME-UNI

1. Les principaux acteurs

Le Bureau du Cabinet britannique est responsable de la gestion des ministères. Il relève du premier ministre qui est également ministre de la Fonction publique. (Le Bureau de la fonction publique a été intégré au Bureau du Cabinet en 1999). La majeure partie des responsabilités de gestion des ressources humaines ont été transférées aux ministères, mais le Bureau du Cabinet assure le leadership central de la gestion des ressources humaines en établissant un cadre pour la dotation ministérielle et en conseillant ces derniers sur des questions comme le recrutement, l'égalité d'accès à l'emploi, la rémunération et les pensions ainsi que la formation et le perfectionnement.

En outre, le Bureau des commissaires de la fonction publique veille au respect des principes de sélection au mérite en tenant des concours justes et ouverts dans les ministères et les organismes, et le Bureau du commissaire des nominations publiques surveille et fournit des conseils sur les nominations ministérielles aux organismes publics et mène enquête lorsqu'il y a des plaintes. Le Centre d'études en gestion et en politiques est chargé des questions de perfectionnement et d'apprentissage des gestionnaires du secteur public.

2. Les enjeux clés

La réforme substantielle de la fonction publique qui a commencé avec l'arrivée au pouvoir du gouvernement conservateur (le gouvernement Thatcher) en 1979 se poursuit aujourd'hui. Pendant quelques années on a mis l'accent sur la nécessité de faire des économies en éliminant les gaspillages et en réduisant les effectifs. Au début des années 1980, le point de mire de cette réforme s'est peu à peu déplacé vers l'économie, l'efficience et l'efficacité du fonctionnement de la machine gouvernementale, puis, vers le milieu des années 1980, le mouvement a englobé les grandes privatisations et le transfert subséquent d'un grand nombre d'employés vers le secteur privé. La réforme massive du secteur public a commencé vers la fin des années 1980. Cet exercice comprenait la poursuite des privatisations, l'insistance sur la mesure du rendement, la réduction des effectifs des ministères centraux et la création (avant avril 1997) de 132

organismes exécutifs englobant environ 75 p. 100 de la fonction publique. Ces réformes étaient motivées en grande partie par le désir d'appliquer au gouvernement les mécanismes et les pratiques utilisées dans le secteur privé.

Le gouvernement travailliste (Blair) qui a pris le pouvoir en 1997 a maintenu le cap des réformes. Le *White Paper on Modernising Government* (Livre blanc sur la modernisation du secteur public) a été publié en mars 1999. Parmi les objectifs de gestion des ressources humaines mentionnés dans le Livre blanc, soulignons :

- augmenter les effectifs de la fonction publique;
- accroître la mobilité interministérielle;
- nommer les employés jeunes et capables aux postes plus élevés, plus rapidement;
- faire en sorte que les systèmes des ressources humaines fournissent des motivations en matière d'innovation, de collaboration et d'excellence dans la prestation des services;
- mettre les systèmes de rémunération au rendement à contribution comme moyen efficace de récompenser l'excellence de la prestation, l'innovation et l'amélioration continue;
- éliminer la sous-représentation de groupes comme les femmes, les minorités ethniques et les personnes handicapées;
- donner aux employés de la formation sur les nouveaux modes de travail et leur permettre d'acquérir les compétences dont ils ont besoin pour répondre aux demandes croissantes.[1]

3. Les stratégies

La principale stratégie mentionnée dans le Livre blanc pour aborder les questions de gestion des ressources humaines provenait du Rapport sur la réforme de la fonction publique que Sir Richard Wilson, secrétaire du Cabinet et chef de la fonction publique intérieure, a remis au Cabinet en décembre 1999. Il s'agissait d'une stratégie vaste et ambitieuse articulée autour de six grands thèmes :

- Assurer un leadership plus fort avec un sentiment accru de ses objectifs – mettre au point un style de leadership organisationnel plus conscient de ses orientations, de ses objectifs et de ses valeurs;
- Assurer une gestion plus serrée du rendement – mettre en place des systèmes pour motiver et récompenser les éléments très performants, qu'il s'agisse de personnes ou d'équipes, et pour s'occuper des éléments dont le rendement laisse à désirer;

---

1 Royaume -Uni, Cabinet Office, *Modernising Government* (London. Cabinet Office, mars 1999), Cmd. # 4310, p. 61-2. http://www.cabinet-office.gov.uk/moderngov/whtpaper/index.htm.

- Améliorer considérablement la diversité;
- Offrir plus de services ouverts pour attirer et perfectionner les talents – perfectionner le personnel à tous les échelons afin de réaliser leur plein potentiel est un engagement clé;
- Proposer un meilleur « marché » aux employés – adopter des nouveaux modes de travail non bureaucratiques et établir un meilleur équilibre entre la vie professionnelle et la vie personnelle;
- Une meilleure planification des activités – adopter une approche cohérente en matière de planification, d'établissement des aspirations et de cibles mesurables.[2]

Les 5 premiers thèmes ont été spécifiquement conçus pour améliorer la gestion des ressources humaines.

4. La mise en oeuvre

Le Conseil de gestion de la fonction publique, qui regroupe tous les chefs permanents des principaux ministères sous la présidence de Sir Richard Wilson, surveille les progrès du processus de réforme. Entre autres initiatives de gestion des ressources humaines,

- les secrétaires permanents ont été chargés de faire valoir chacun des six thèmes;
- tous les ministères ont échafaudés leurs propres plans d'action et ils ont reçu des fonds pour soutenir les initiatives de réforme;
- on a créé une division de gestion du changement au sein du Bureau du Cabinet pour faire évoluer et coordonner l'ensemble du programme de changement;
- le Centre d'études en gestion et en politiques a mis au point des cours et des activités de perfectionnement afin de soutenir le programme de réforme;
- on a établi un réseau d'agents du changement partout dans la fonction publique pour partager l'expérience et les pratiques exemplaires.

On a élaboré un plan d'action détaillé et des rapports sur les progrès du gouvernement dans son ensemble et l'évolution de chaque ministère en particulier sont régulièrement publiés sur le site Web de la réforme de la fonction publique[3].

5. Les résultats déterminants

---

2 Royaume-Uni, Progress Report against the Executive Summary of the Modernising Government White Paper 1999 (Rapport provisoire aux fins du Résumé du Livre blanc de 1999 sur la modernisation du secteur public). http://www.cabinet-office.gov.uk/moderngov/whtpaper/summary_progress.

3 http://www.cabinet-office.gov.uk/civilservice-reform/content.htm.

Bon nombre de réformes apportées entre 1979 et 1997 avaient d'importantes ramifications dans le domaine de la gestion des ressources humaines. Parmi celles-ci, on remarque une série d'initiatives visant à permettre aux ministères et aux organismes de se montrer plus souples sur le plan de la rémunération, du recrutement ainsi que de la formation et du perfectionnement. La Loi de 1992 sur la fonction publique (fonctions de gestion), par exemple, a facilité le transfert des responsabilités centrales aux ministères et aux organismes. On a mis sur pied plusieurs initiatives importantes dans le but de promouvoir l'égalité d'accès à l'emploi pour les groupes sous-représentés. En 1996, on a adopté un Code de la fonction publique (dont il est question ci-dessous).

Le processus de réforme engendré par le Livre blanc de 1997 sur la modernisation du secteur public en est encore à ses débuts, mais les progrès, y compris les comptes rendus des initiatives ministérielles, font l'objet d'un rapport annuel pour chacun des six thèmes stratégiques[4]. Voici un résumé de rapports sur quatre de ces thèmes :

Leadership – Le Conseil de gestion de la fonction publique a élaboré un nouveau cadre de compétences où il décrit les attentes quant à la façon dont les cadres supérieurs dirigent leurs employés et mettent les politiques à exécution. Ce cadre est un élément majeur du nouveau système de gestion de la rémunération et du rendement pour les cadres supérieurs de la fonction publique. Le Centre d'études en gestion et en politiques a créé un programme en vue de soutenir les ministres et les cadres supérieurs dans leur rôle de leadership.

Gestion du rendement – On a adopté un nouveau système de gestion de la rémunération et du rendement des 3 000 personnes des échelons supérieurs de la fonction publique. Des augmentations des salaires seront accordées selon la « contribution relative » et des primes sous forme de bonus seront décernées à ceux et celles dont le rendement sera exceptionnel.

Diversité – Chaque ministère s'est doté d'un plan d'action en matière de diversité et s'est fixé des objectifs qui serviront de jalon pour mesurer le rendement. Les buts visés pour l'ensemble de la fonction publique en 2004-2005 sont les suivants : 35 p. 100 de femmes chez les cadres supérieurs de la fonction publique (comparativement à 17,8 p. 100 en 1998); 3,2 p. 100 de minorités ethniques (comparativement à 1,6 p. 100 en 1998). En 1999-2000, le pourcentage de femmes est passé de 18 à 20 p. 100 et celui des minorités ethniques de 1,7 à 2,1 p. 100.

Attirer et perfectionner les talents – Le nombre de nominations aux postes supérieurs de la fonction publique par voie de concours ainsi que le nombre d'affectations provisoires et permanentes, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la fonction publique, ont considérablement augmenté. À l'heure actuelle, on mène une initiative visant à cerner les compétences qui seront

---

[4] http://www.cabinetoffice.gov.uk/civilservicereform/csannualreport/html.htm.

indispensables au XXI[e] siècle, à cerner les lacunes et à mettre au point une stratégie susceptible de rectifier la situation.

6. Les pratiques et les leçons notables

a) Le mérite

Les commissaires de la fonction publique sont indépendants des ministres; ils sont nommés directement par la Couronne en vertu d'une prérogative royale. Leur secteur de compétence comprend la fonction publique intérieure et le service diplomatique, mais ne s'étend pas aux autres éléments de la fonction publique ou des organisations publiques non ministérielles.

Le décret de 1995 sur la fonction publique confie aux commissaires la responsabilité de veiller au respect du principe de la sélection au mérite fondé sur des concours justes et ouverts, de publier un Code du recrutement expliquant l'interprétation et l'application du principe du mérite, de vérifier les systèmes de recrutement des ministères et organismes, d'approuver les nominations externes à des postes supérieurs de la fonction publique et, depuis 1996 (exclusivement pour la fonction publique intérieure) de trancher les appels portant sur questions d'intégrité et de conscience en vertu du Code de la fonction publique.

Le Code de recrutement[5] propose quatre principes de concours ouverts et justes, et de sélection au mérite :

a) les candidats doivent avoir un accès égal et raisonnable à l'information sur l'emploi et ses exigences ainsi que sur le processus de sélection;
b) les candidats doivent être jugés de manière égale sur la base de leurs mérites à chaque étape du processus de sélection;
c) le processus de sélection doit être fondé sur des critères pertinents appliqués de manière constante à tous les candidats;
d) les techniques de sélection doivent être fiables et prévenir les partis pris.

Pour être conforme à la politique de la fonction publique, le processus entier doit être empreint du principe de l'égalité d'accès.

Les commissaires de la fonction publique surveillent et font un compte rendu annuel du degré de conformité des ministères et des organismes aux principes du Code de recrutement.

Bien que le Code de recrutement soit plus spécifique que la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* du Canada quant à la manière dont il convient d'interpréter et d'appliquer le principe

---

5 http://www.open.gov.uk/ocsc/rcpart1.htm.

du mérite, le Code n'est pas enchâssé dans la Loi. Ainsi, le Canada aurait plus intérêt à se pencher sur le modèle australien (dont il est question à la section suivante) qui intègre une définition du mérite en plusieurs parties à sa nouvelle Loi de 1999 sur la fonction publique.

b) Le Code de la fonction publique et l'énoncé de la vision et des valeurs

Le Code

En 1996, le Code de la fonction publique (légèrement révisé en 1999) a instauré un cadre constitutionnel déterminant les paramètres qui régissent le travail de tous les fonctionnaires et les valeurs qu'ils doivent manifester. Le Code, reproduit en entier à l'annexe A, fait partie intégrante des conditions d'emploi pour tous les fonctionnaires. Le Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique a cité ce Code comme un modèle que pourrait éventuellement adopter l'administration canadienne. Il importe cependant d'envisager ce Code dans le contexte des fonctions et des responsabilités des ministres établies dans le Code ministériel. Ce document établit :

> « que les ministres ont le devoir de considérer soigneusement et de soupeser les conseils éclairés et impartiaux des fonctionnaires ou de tout autre source dans leur processus décisionnel; ils ont le devoir de maintenir l'impartialité politique de la fonction publique et de ne pas demander aux fonctionnaires d'agir de manière qui va à l'encontre du Code de la fonction publique; le devoir de veiller à ce que personne n'abuse de son influence sur les nominations à des fins partisanes; le devoir de respecter les obligations d'un bon employeur quant aux conditions de travail de leurs employés. Il ne faut jamais demander aux fonctionnaires de s'engager dans des activités susceptibles de jeter un doute sur leur impartialité politique ou d'engendrer des critiques à l'effet que les gens qui sont payés à même les fonds publics servent les fins des partis politiques. »

Étant donné les incertitudes concernant les relations qu'il convient d'entretenir entre ministres et fonctionnaires au Canada, ce genre d'énoncé pourrait s'avérer très utile dans le contexte canadien, sans doute en l'intégrant à un énoncé des valeurs ou à un code de conduite.

Le Code de la fonction publique prescrit également aux fonctionnaires de signaler les situations où on leur a demandé d'agir de manière illégale, inappropriée ou immorale et de transmettre les preuves d'activités illégales ou les questions qui soulèvent des problèmes de conscience. Une approche de ce genre dans le contexte canadien pourrait avantageusement remplacer nos lois sur la dénonciation.

La vision et les valeurs

L'Énoncé de la vision et des valeurs de la fonction publique, adopté par le Conseil de gestion de la fonction publique en juillet 2000 (reproduit partiellement à l'annexe B), a été conçu pour insuffler vie aux valeurs de la fonction publique. L'énoncé des valeurs contient des éléments qui chevauchent ceux du Code de la fonction publique, mais avec certaines différences. En plus du Code et de son énoncé de valeur ajouté en 1999, plusieurs autres documents sont une source de conseils sur les valeurs et l'éthique à l'intention des fonctionnaires. La liste de ces documents qui figure sur le site Web sur les normes et l'éthique à la fonction publique (Civil Service Ethics and Standards) laisse entrevoir le besoin, dans le contexte canadien, de présenter les lois, les règlements et les lignes directrices sur les valeurs et l'éthique dans un format cohérent, interconnecté et facile à comprendre.

c) Le programme de Charte d'action

En 1999, le gouvernement s'est joint aux syndicats de la fonction publique pour entériner la Charte d'action pour la rectification de la sous-représentation des minorités ethniques dans la fonction publique. On a donc invité les chefs de ministères et d'organismes à appuyer officiellement le programme et à s'engager à promouvoir l'égalité raciale au sein de leurs organisations, à encourager les minorités ethniques à poser leurs candidatures aux postes supérieurs de la fonction publique, à garantir une culture de travail non discriminatoire dans la fonction publique, à veiller à ce que les employés qui appartiennent aux minorités ethniques aient des chances d'avancement et à démontrer ce fait à tous les employés. Ce genre de collaboration entre la fonction publique et les syndicats pour aider à régler le problème de la sous-représentation des groupes désavantagés est une approche qu'il serait possible d'adapter en vue de l'utiliser ailleurs.

AUSTRALIE

1. Les principaux acteurs

Le ministère et le Cabinet du premier ministre sont responsables de la coordination de l'administration publique, de l'aide au Cabinet et à ses comités ainsi que des conseils stratégiques et du soutien administratif au premier ministre. Le ministère est la principale source de conseils stratégiques en matière de gestion de la fonction publique, y compris la gestion des ressources humaines. Le secrétaire du ministère est également chef de la fonction publique. Comme nous l'expliquons ci-dessous, la fonction publique et la Commission chargée de la protection du mérite sont également des intervenants clés dans le processus de gestion des ressources humaines. Cependant, chaque ministère et organisme du gouvernement assume la majeure partie des responsabilités quant à la gestion des ressources humaines.

2. Les enjeux clés

Entre le milieu des années 1970 et le milieu des années 1990, l'Australie a connu une réforme constante de sa fonction publique, y compris de nombreux changements sur le plan de la gestion des ressources humaines. Cette réforme a été entreprise en réponse à l'opinion voulant que le secteur public en Australie soit beaucoup trop grand et omniprésent, et, plus particulièrement, à la perception de certains citoyens qui estimaient

- que la fonction publique gaspillait des ressources humaines, financières et matérielles et que ses structures étaient trop centralisées, hiérarchisées et rigides;
- que les fonctionnaires, particulièrement aux échelons supérieurs, n'étaient pas suffisamment sensibilisés aux objectifs du gouvernement élu lorsque ceux-ci allaient à l'encontre de la conception qu'ils se faisaient de l'intérêt public;
- que les fonctionnaires ne manifestaient pas assez de sympathie envers les besoins et les aspirations des citoyens et qu'ils ne fournissaient pas suffisamment d'information ou qu'ils ne menaient pas assez de consultations publiques;
- que les structures organisationnelles rigides et encombrantes décourageaient les initiatives des fonctionnaires;
- qu'il existait un parti pris dans les procédures de recrutement et de promotion en faveur de certains groupes sociaux ou éducationnels, il fallait donc établir un équilibre entre l'efficience et l'équité.[6]

Dans le but de régler ce problème, on a procédé à diverses réformes sur le plan des structures, des finances et des ressources humaines. En ce qui concerne la gestion des ressources humaines, un haut fonctionnaire a fait remarquer que durant les années 1980, on avait vu un transfert considérable dans les processus de recrutement, d'avancement, de discipline, de redéploiement et de retranchement dans le secteur de la gestion des ressources humaines. « En effet, en 1987, on avait poussé tellement loin l'exercice du transfert des responsabilités de gestion du personnel qu'on a décidé de remplacer l'ancien Conseil de la fonction publique par une Commission de la fonction publique chargée d'élaborer des normes, de donner des conseils et de la formation, et de veiller à la mise en oeuvre des éléments de gestion des ressources humaines confiés à chaque ministère et organisme.[7]

Dans le cadre des dispositions pour la succession du Conseil de la fonction publique, on a créé en 1987 un Conseil consultatif pour la gestion chargé de conseiller le gouvernement sur les importantes questions de gestion de la fonction publique australienne (FPA) et pouvant servir de

---

6 Williams, Helen, « Perceptions and Performance : The Australian Public Service Experience», *International Review of Administrative Sciences*, vol. 67, n° 1 (mars 2001), p. 50-51.

7 Keating, Michael, « Quo Vadis? Challenges of Public Administration », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 48, n° 2 (juin 1989), p. 125.

forum pour l'examen des grands enjeux de gestion à l'échelle de la fonction publique. Le Conseil consultatif pour la gestion a préparé un nombre impressionnant de documents de travail abordant divers aspects de la réforme de la gestion, lesquels ont d'ailleurs eu une influence considérable sur les réformes qui ont eu lieu au cours des dix années suivantes.

En 1996, l'Australie a relancé et redoublé les efforts d'amélioration de la gestion des ressources humaines dans la FPA. Le nouveau gouvernement (élu en mars 1996) s'était donné pour objectif « de faire bénéficier la FPA d'une plus grande autonomie de gestion et de fournir davantage de flexibilité au statut de l'emploi tout en préservant l'éthique traditionnelle[8]. » Dans un document de travail diffusé en novembre 1996, on énonce les principaux points de cet effort :

- les dispositions concernant les conditions de travail dans la fonction publique doivent dans la mesure du possible s'appuyer sur celles qui sont en vigueur dans le secteur privé;
- il faut introduire beaucoup plus de flexibilité dans la façon dont on gère le personnel;
- les directeurs d'agence doivent rendre compte de la façon dont ils dirigent leurs organisations, et être les plus autonomes possible dans la gestion de leurs moyens financiers et humains;
- la quantité de procédures d'origine législative et professionnelle qui impose à l'administration publique des frais généraux élevés doit disparaître;
- l'idée d'une fonction publique australienne qui fonctionne comme un marché du travail unique se définissant par des normes d'emploi communes n'est plus adaptée;
- L'éthique et les valeurs communiquées qui distinguent l'administration publique doivent être conservées [9].

3. Les stratégies

On a choisi les mesures législatives comme principale stratégie pour atteindre ces objectifs, notamment au moyen de la Loi sur la fonction publique de 1999 (expliquée ci-dessous).

Le ministre délégué auprès du premier ministre chargé de la fonction publique a annoncé en juin 1996 que la Loi sur la fonction publique de 1922 ferait l'objet d'une réforme considérable. Dans

---

[8] OCDE, *Évolutions dans le domaine de la gestion publique en Australie : mise à jour 1998*, p. 1. http://www.oecd.org/puma/gvrnance/surveys/report98/surv98au.htm#D

[9] Ibid., p. 1-2.

un document publié en mai 1997[10], on déclarait que la nouvelle Loi sur la fonction publique comblerait des lacunes et des omissions de l'actuel cadre législatif de l'emploi dans la fonction publique. Parmi les déficiences visées du cadre actuel, mentionnons :

- la mission de la fonction publique n'est pas clairement identifiée;
- l'éthique de la fonction publique n'est pas définie;
- La nécessité d'une fonction publique non partisane et apolitique n'est pas reconnue;
- les directives émanant d'un ministre qui concernent les décisions à caractère individuel relatives au personnel ne font l'objet d'aucune interdiction;
- la notion de mérite donne lieu à des références dispersées et contradictoires, mais il n'y a aucune formulation claire du principe même du mérite et de la manière de l'appliquer;
- on n'y trouve aucun code de conduite;
- Les rôles, les responsabilités et les pouvoirs respectifs des ministres, des secrétaires de ministère et du commissaire à la Fonction publique ne sont pas indiqués;
- Il n'est pas explicitement prévu que le commissaire à la Fonction publique fera rapport au Parlement sous couvert du ministre[11].

En guise de stratégie, le gouvernement entendait se servir de la nouvelle Loi sur la fonction publique pour reconnaître officiellement :

- qu'il faut diriger la fonction publique comme tout le reste du marché du travail, sauf lorsqu'il est contre indiqué de le faire pour des raisons de politiques publiques;
- que pour donner aux organismes la souplesse dont ils ont besoin pour satisfaire les exigences des divers milieux de travail, il importe de lancer un mouvement pour s'éloigner des prescriptions et des règlements et faire place à une fonction publique gouvernée par ses valeurs;
- qu'il doit y avoir un transfert considérable des pouvoirs de l'employeur aux dirigeants d'organismes afin qu'ils puissent être plus directement tenus responsables de l'utilisation de ces pouvoirs[12].

4. La mise en oeuvre

a) Les relations de travail

---

10 *The Public Service Act 1997 -- accountability in a devolved management framework*, citée dans ibid., p. 2.

11 Ibid.

12 Williams, « Perceptions and Performance », p. 53.

La Loi de 1996 sur les relations de travail s'applique aux relations professionnelles dans le secteur public et dans le secteur privé. Cette loi a pour but de promouvoir une culture de coopération entre employeurs et employés et ainsi engendrer un marché du travail souple et juste. Dans les organismes de la FPA, l'objectif est de lier l'amélioration de la rémunération et des conditions de travail des employés à une augmentation de la productivité et du rendement dans chaque organisme. À l'intérieur des vastes paramètres que le gouvernement a établis, les dirigeants d'organismes sont autorisés à prendre des ententes directement avec les employés. « Les paramètres laissent les coudées franches pour définir des conditions et une rémunération parfaitement adaptées aux exigences particulières du plan d'activité de l'organisme, en se fondant sur le principe que les améliorations de salaire et de conditions doivent être liées à des gains sur le plan de la productivité et financées à même ces gains[13]. »

b) **Loi sur la fonction publique**

La nouvelle Loi sur la fonction publique (PS Act), qui est entrée en vigueur le 5 décembre 1999, est environ quatre fois moins volumineuse que la Loi de 1922. Il est particulièrement intéressant de souligner les dispositions de la Loi :

- qui accordent à la Commission chargée de la fonction publique des pouvoirs considérables quant à la tenue d'enquêtes, à l'évaluation et à la reddition de comptes;
- qui établissent l'importance des valeurs et de la culture que le Parlement souhaite voir dans la fonction publique australienne;
- qui énoncent clairement à l'intention de la FPA et du peuple d'Australie le genre de conduite que l'on attend des fonctionnaires;
- qui déterminent le rôle et les pouvoirs des dirigeants d'organismes et la nature de leurs relations avec les ministres.

La Commission chargée de la fonction publique et de la protection du mérite sert le commissaire de la Fonction publique et fournit un soutien administratif au commissaire indépendant de la protection du mérite. Le commissaire de la Fonction publique (le commissaire) conseille et oriente les organismes plutôt que d'imposer des règles et cherche à collaborer avec les organismes en vue de promouvoir les pratiques souhaitables dans l'administration publique. Le commissaire joue un rôle central dans la promotion et l'évaluation de l'implantation des valeurs et du code de conduite de la fonction publique australienne.

Le commissaire

---

[13] Ibid.

a des pouvoirs transférés et des responsabilités stratégiques[14]. En vertu de la Loi sur la fonction publique de 1999, «[TRADUCTION] le commissaire doit faire un rapport annuel au Parlement sur ses états de service. Ce rapport doit normalement inclure une évaluation du degré d'efficacité avec lequel les organismes ont intégré les valeurs de la FPA et du caractère adéquat de leurs systèmes et procédures visant à assurer la conformité au Code de conduite...»

Les autres responsabilités *transférées par la loi* sont :

- la participation à diverses décisions d'emploi concernant les cadres supérieurs;
- la mise en place des changements apportés à la machine gouvernementale;
- la tenue d'enquêtes et d'évaluations ainsi que l'examen des pratiques de gestion des ressources humaines;
- la tenue d'enquêtes sur les dénonciations faites par les fonctionnaires.

Les responsabilités *stratégiques* sont :

- la promotion et le maintien du principe du mérite;
- l'élaboration de politiques et de pratiques de gestion des ressources humaines sur le plan du recrutement, de la sélection, de la mobilité, de la conduite, du rendement, du redéploiement et de la retraite;
- le développement du leadership ainsi que la promotion et la reddition de comptes sur la diversité en milieu de travail dans la FPA.

En vertu de la Loi sur la fonction publique de 1999, il incombe au commissaire de la Protection du mérite d'examiner certaines décisions des organismes en ce qui concerne les employés de la fonction publique australienne. Ce commissaire joue un rôle un peu semblable à celui d'un ombudsman lorsque les fonctionnaires déposent des plaintes relatives à leur emploi; lui seul (ou elle seule) a le pouvoir de recommander et de faire un rapport.

La Loi sur la fonction publique de 1999 établit un ensemble de *Valeurs* et un *Code de conduite* de la FPA. Parmi les valeurs énoncées dans la Loi, on retrouve notamment le mérite, la responsabilisation, la faculté d'adaptation, la prestation des services, l'accent sur les résultats et l'équité en matière d'emploi. (Voir l'annexe C pour consulter la liste complète). Les valeurs de la fonction publique australienne sont implantées par l'intermédiaire des directives du commissaire de la Fonction publique, du Code de conduite ainsi que par l'obligation des dirigeants d'organismes de promouvoir et de veiller au respect des valeurs.

Le commissaire de la Fonction publique est tenu d'émettre des directives pour veiller à ce que la FPA intègre et respecte les valeurs. Il est chargé par la loi d'évaluer dans quelle mesure les

---

14 http://www.psmpc.gov.au/about/commissionerrole.htm

organismes intègrent et respectent les valeurs, et de déterminer si les systèmes et les procédures des organismes pour veiller à la conformité avec le Code de conduite de la fonction publique australienne sont adéquats. Le Code contient des dispositions sur des questions comme l'honnêteté, le soin et la diligence, le respect et la courtoisie, le respect de la loi, la confidentialité et la nécessité d'éviter les conflits d'intérêt. (Voir l'annexe D pour consulter la liste complète.)

c) Le Comité consultatif de gestion

Le Conseil consultatif de gestion, dont nous avons déjà parlé, a été remplacé en vertu de la Loi sur la fonction publique par un Comité consultatif de gestion qui remplit le même rôle, soit de conseiller le gouvernement sur les questions touchant à la gestion de la fonction publique. Ce comité est présidé par le secrétaire du ministère et du Cabinet du premier ministre. Tous les autres secrétaires ministériels ainsi que le commissaire de la Fonction publique et d'autres personnes nommées par le secrétaire en font partie.

5. Les résultats déterminants

a) Les relations de travail

En 2000, les dirigeants d'organismes avaient négocié des conventions en vertu de la Loi sur les relations de travail pour presque tous les groupes d'employés de la FPA. Dès 1998, le gouvernement signalait que les ententes engendraient un important changement de culture sous la forme d'une attention accrue portée à l'amélioration de la productivité et des services[15]. La variété des facteurs de motivation sur les plans de la rémunération et des conditions de travail, liés au rendement, qui ont fait l'objet de l'entente contribue à grossir l'importance accordée à l'obtention de résultats. Certains employeurs de la fonction publique australienne ont cependant laissé entendre qu'ils étaient inquiets de l'augmentation de la disparité des salaires et des conditions de travail d'un organisme à l'autre. Certaines de ces inquiétudes découlent « d'un sentiment que les organismes ne partent pas tous à pied d'égalité dans leur capacité d'offrir des avantages salariaux et, en ce qui concerne la rémunération au rendement, d'un certain manque de confiance dans l'objectivité du processus[16]. »

b) Les valeurs et le mérite

Il est encore trop tôt pour évaluer avec une certaine assurance l'incidence des Valeurs et du Code de conduite de la FPA. Il est toutefois intéressant de souligner que le cadre de gestion fondé sur les valeurs créé par la Loi sur la fonction publique permet aux organismes de jouir

---

15 OCDE, « Évolutions dans le domaine de la gestion publique en Australie : mise à jour 1998 »

16 Williams, « Perceptions and Performance », p. 54.

d'une plus grande liberté d'action dans le recrutement et la gestion de leurs employés. Puisque les valeurs sont nécessairement sujettes à interprétation, laquelle peut varier d'un organisme à l'autre et même au sein d'un même organisme, ceux-ci doivent examiner comment ces valeurs se traduisent dans les activités quotidiennes.

Selon le commissaire à la Fonction publique actuel, « l'élimination officielle des prescriptions et des règlements centralisés, et le fait d'accorder plus d'importance aux valeurs en tant que fondement des processus fonctionnels et décisionnels à la fonction publique a contribué à concentrer l'attention politique sur la nécessité d'articuler ces valeurs. L'intégration des valeurs traditionnelles et modernes à la Loi sur la fonction publique de 1999 constitue un jalon important dans la démarche de la FPA visant à définir ses relations de travail avec les ministres[17]. »

Parmi les valeurs stipulées dans la Loi, deux valent d'être mentionnées ici. La première est le *mérite*. La Loi sur la fonction publique de 1999 (paragraphe 10(2) définit le mérite en prévoyant qu'une décision d'embauche ou d'avancement est fondée sur le mérite :

a) si on a évalué, à l'aide d'un processus de sélection concurrentiel, à quel point les candidats conviennent au poste;
b) si l'évaluation est fondée sur la relation entre les qualités professionnelles du candidat et les qualités professionnelles requises pour le poste;
c) si l'évaluation est axée sur la capacité relative des candidats d'obtenir les résultats attendus du poste;
d) si l'évaluation est la principale considération dans la prise de décision.

En outre, le patronage et le favoritisme sont interdits à l'article 17 de la Loi, tandis qu'à l'article 19, on prévoit que les dirigeants d'organismes ne sont pas sujets aux directives du ministre quant à l'emploi de personnes données.

La deuxième valeur importante qui est cruciale pour la gestion des ressources humaines dans la fonction publique australienne est la diversité. Dans les Valeurs de la FPA, on déclare que « c) la FPA fournit un milieu de travail exempt de discrimination qui reconnaît la diversité de la collectivité australienne qu'elle dessert, et en profite », et que « g) la FPA offre ses services au public australien de façon équitable, impartiale, efficace et courtoise, et est réceptive à la diversité du public australien. » Comme toutes les autres valeurs de la FPA, il incombe au commissaire de la Fonction publique d'émettre des directives pour veiller à ce que la valeur de diversité soit respectée, d'évaluer dans quelle mesure les organismes maintiennent cette valeur et d'évaluer l'efficacité des systèmes dont ils se sont dotés pour ce faire.

6. Les pratiques et les leçons notables

---

[17] Ibid., p. 58.

a) Les valeurs

Contrairement au Canada, l'Australie énonce clairement, de manière cohérente et très visible dans sa législation les valeurs sur lesquelles les décisions qui concernent la fonction publique et la conduite de celle-ci seront fondées.

Les valeurs sont devenues une dimension centrale de la fonction publique australienne en général, particulièrement dans le domaine de la gestion des ressources humaines. À cette insistance sur les valeurs s'ajoute une insistance connexe sur l'éthique. Les Valeurs et le Code de conduite sont tous deux enchâssés dans la Loi sur la fonction publique de 1999. Ils sont explicitement liés par une disposition dans l'énoncé sur les Valeurs, stipulant que « la fonction publique australienne s'est dotée des normes d'éthique les plus élevées qui soient », ainsi que par une disposition du Code où l'on précise ceci : «...un employé de la fonction publique australienne doit en tout temps se conduire conformément aux Valeurs de la fonction publique australienne et de manière à protéger l'intégrité et la bonne réputation de la fonction publique australienne ». L'intention consiste, en grande partie, à promouvoir une culture cohérente et partagée, fondée sur les valeurs et l'éthique, partout dans la fonction publique australienne à la lumière des pouvoirs de gestion considérables qui ont été transférés aux organismes.

La Loi sur la fonction publique énumère 15 valeurs distinctes, tant des valeurs traditionnelles que des valeurs dites nouvelles. Dans leurs écrits, les universitaires laissent entendre qu'étant au nombre de 15, les valeurs sont beaucoup trop nombreuses, mais il convient de souligner que cette liste de valeurs est le résultat d'un effort visant à amener les deux partis à appuyer la loi et que plusieurs d'entre elles ont été ajoutées à la liste durant le processus législatif. L'inclusion de certaines nouvelles valeurs (p. ex. produire des résultats, gérer le rendement) vise à faire évoluer la culture de la fonction publique australienne dans une direction donnée tout en préservant les valeurs traditionnelles comme la responsabilisation.

b) **Le Rapport sur la situation dans la fonction publique**

La commission de la Fonction publique présente un Rapport annuel et un Rapport sur la situation dans la fonction publique. Le premier est semblable au Rapport annuel de la Commission de la fonction publique du Canada, mais le deuxième est considérablement différent du Rapport annuel sur la situation dans la fonction publique que remet le chef de la fonction publique du Canada au premier ministre. La version australienne du Rapport sur la situation dans la fonction publique est un document volumineux qui traite en détails des problèmes, des défis et des réalisations de la fonction publique en établissant un lien entre, d'une part, ces éléments et, d'autre part, les Valeurs et le Code de conduite de la FPA. Le rapport

comprend, en outre, des commentaires critiques sur le rendement de la fonction publique et certains éléments spécifiques de ce rendement.

Un équivalent canadien de cette source unique d'information et d'analyse sur la situation dans la fonction publique pourrait aider les citoyens et les politiciens à mieux comprendre les activités, les défis et le rendement de la fonction publique. Bien sûr, un document de cette nature a toujours le potentiel de provoquer un débat partisan, mais jusqu'à présent en Australie, le rapport a reçu l'appui des deux partis[18].

NOUVELLE-ZÉLANDE

1. Les principaux acteurs

En Nouvelle-Zélande, la plupart des responsabilités de gestion des ressources humaines ont été transférées aux ministères, lesquels sont dirigés par des cadres supérieurs qui relèvent des ministres. Les trois organismes centraux – le ministère et le Cabinet du premier ministre, le Trésor et la Commission des services gouvernementaux – assurent le leadership, la coordination et les conseils sur la gestion du secteur public. La Commission des services gouvernementaux est le seul organisme qui assure une certaine gestion centralisée des ressources humaines. Cet organisme est dirigé par un commissaire qui relève du ministre des Services gouvernementaux.

2. Les enjeux clés

La crise financière de 1984, agencée aux vastes forces économiques, politiques et intellectuelles a précipité l'énorme restructuration de l'économie et de l'administration publique. Cette massive refonte du secteur public englobait, entre autres, des initiatives bien connues visant à établir des entreprises d'État, à déréglementer des industries et privatiser certains biens de l'État.

Nombreux étaient ceux qui estimaient que le secteur public contribuait aux problèmes économiques du pays, jugeant « qu'il a une main-d'oeuvre excessive, offre des conditions d'emploi rigides et n'endure que très peu de conséquences pour son absence de rendement[19] ». À cette époque, la structure de la fonction publique, ses systèmes et son fonctionnement étaient très « bureaucratisés ». La Commission des services gouvernementaux était l'employeur de tous les fonctionnaires; elle nommait tous les dirigeants de ministères et exerçait un contrôle sur, entre autres aspects de l'administration, la rémunération, les conditions de travail et l'avancement de tous les employés. On percevait la fonction publique comme un service de

---

18 Discussion avec Helen Williams, commissaire de la Fonction publique australienne, 23 avril 2001.

19 Nouvelle-Zélande, State Services Commission, *Public Sector Reform in New Zealand: The Human Resource Dimension*, janvier 1998. http://www.ssc.govt.nz/searchset.htm.

carrière offrant des avantages indûment fondés sur l'ancienneté, qui recrutait très peu à l'extérieur de ses rangs et dont les recours étaient longs et complexes. La fonction publique « était un service de carrière unifié et impartial sur le plan politique. Au début des années 1980, très alourdie par les règles (particulièrement sur le plan des relations avec le personnel et les professions), la fonction publique était généralement jugée inefficace [20]. »

En plus de la grande restructuration effectué à coups de corporatisation, de déréglementation et de privatisation, beaucoup estimaient que la solution à ces problèmes consistait à réduire les contrôles et à confier les fonctions de gestion du Trésor et de la Commission des services gouvernementaux aux ministères.

3. Les stratégies

Le gouvernement a choisi de relever les énormes défis en matière de ressources humaines et financières du milieu des années 1980 en adoptant des mesures législatives. On a donc promulgué quatre grandes lois pour instaurer les réformes. Une d'entre elles – la Loi de 1988 sur le secteur public – était axée sur la réforme du régime de gestion des ressources humaines. La conviction du gouvernement que l'adoption ou l'adaptation des pratiques et des facteurs de motivation du secteur privé ne pouvait qu'améliorer le rendement de la fonction publique était un des principaux éléments sous-jacents de cette loi. On a soutenu que les cadres qui dirigeaient les ministères, en particulier, et les gestionnaires en général parviendraient à donner un rendement plus efficient et plus efficace si on leur transférait de vastes pouvoirs de gestion sur leurs ministères tout en les tenants responsables de produire des résultats de toute première qualité. En outre, on a soutenu qu'il serait souhaitable d'ouvrir le système des nominations, jusque là « fermé », en annonçant tous les postes vacants de manière à recruter plus de gens à l'extérieur de la fonction publique. Ainsi, on espérait, entre autres, donner à la fonction publique un regain de cette énergie et de cette créativité qu'on associe généralement aux gestionnaires du secteur privé.

4. La mise en oeuvre

La Loi de 1988 sur le secteur public transférait les responsabilités de gestion des ressources humaines de la Commission des services gouvernementaux aux dirigeants des ministères. Le rôle de la Commission des services gouvernementaux est donc passé de celui « d'employeur et de gestionnaire de la fonction publique à celui d'employeur des dirigeants et de conseiller du gouvernement sur la gestion du secteur public[21]. » Les dirigeants doivent conseiller les ministres

---

20 Pollitt, Christopher et Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis* (Londres : Oxford University Press, 2000), p. 255-256.

21 OCDE, *Government and Public Administration: New Zealand - Country Paper*, 1999. http://www.oecd.org/puma/country/newzland.htm#Reports.

et veiller à la gestion efficiente, efficace et économique de leurs ministères. Les responsabilités spécifiques en gestion des ressources humaines sont, entre autres :

- veiller à l'application de la politique des ressources humaines en conformité au principe du « bon employeur, soit un employeur dont les politiques des ressources humaines contiennent des dispositions généralement perçues comme nécessaires pour le traitement juste et équilibré des employés dans tous les aspects de leur travail », y compris la dotation au mérite et les programmes d'équité en matière d'emploi;
- veiller à que « tous les employés respectent des normes d'intégrité, de conduite et de préoccupation de l'intérêt public»;
- travailler avec la Commission des services gouvernementaux pour mettre au point et maintenir un Service des cadres supérieurs.

Il convient de noter que la Loi sur le secteur public enjoint spécifiquement les cadres supérieurs, lorsqu'ils nomment quelqu'un à un poste, de donner la préférence « au candidat le plus qualifié pour remplir les fonctions du poste ». Cette loi exige également des dirigeants qu'ils reconnaissent, d'une part, les buts, les aspirations et les différences culturelles des groupes minoritaires ainsi que, d'autre part, les besoins en matière d'emploi des femmes et des handicapés.

Le commissaire des Services gouvernementaux est, en réalité, le chef de la fonction publique. Il recommande la nomination des dirigeants, lesquels sont nommés pour des périodes fixes (initialement d'une durée de 5 ans) négociées avec le commissaire. Chaque dirigeant doit signer une *entente sur le rendement* avec son ministre et une *entente d'acquisition* établissant les produits à fournir au ministre.

Les responsabilités du commissaire en vertu de la Loi sur le secteur public sont, entre autres;

- examiner le vaste appareil gouvernemental;
- examiner le rendement de chaque ministère;
- conseiller les ministères sur les systèmes de gestion, les structures et les organisations;
- promouvoir et mettre au point des politiques et des programmes de ressources humaines;
- négocier des conditions d'emploi pour les employés de la fonction publique;
- fournir des conseils sur la formation et le perfectionnement du personnel;
- émettre un code de conduite portant sur les normes minimales d'intégrité et de conduite pour la fonction publique;
- promouvoir, mettre au point et surveiller des politiques et des programmes d'équité de l'accès à l'emploi.

5. Les résultats déterminants

a) De la révolution à l'évolution

Depuis le milieu des années 1980, on a réduit par plus de la moitié le nombre d'employés du secteur public et la plupart des grands ministères aux fonctions multiples ont été refondus en un grand nombre de plus petits ministères (39 ministères depuis octobre 2000). Dans l'ensemble, les évaluations de la réforme globale du secteur public se sont avérées positives. Dans son évaluation, un expert américain de l'administration publique a conclu que « les réformes ont répondu à la plupart des ambitieuses attentes qu'on entretenait à leur égard[22]. » Toutefois, comme nous le soulignons à la partie 2 du présent rapport, le processus de réforme continue, et parfois ardu, qui s'est poursuivi jusqu'au début des années 1990 a eu quelques conséquences adverses pour la gestion des ressources humaines.

Depuis le milieu des années 1990, on a pu constater un changement entre la première période de changements rapidement mis en oeuvre et la période de changements évolutifs. On a mis l'accent sur « l'acclimatation » de manière à renforcer les réformes apportées et à remédier aux conséquences imprévues ou adverses. Les effets perturbateurs sur la gestion des ressources humaines de la rapide réforme de la fonction publique en Nouvelle-Zélande permettent de voir à quel point l'approche pragmatique et graduelle du Canada en matière de réforme a été bénéfique à certains points de vue. Ils portent également à croire que si le Canada devait se lancer dans une importante réforme de la gestion des ressources humaines (p. ex.. en promulguant une nouvelle Loi sur l'emploi dans la fonction publique dotée de caractéristiques comme une nouvelle répartition des rôles et des responsabilités et un énoncé de valeurs), il faudrait consciencieusement planifier le processus et gérer le tout avec grand soin.

a) Le Code de conduite

Il n'existe pas d'énoncé unique des valeurs de la fonction publique en Nouvelle-Zélande. Cependant, comme au Canada, on peut glaner un ensemble de valeurs centrales dans une variété de documents gouvernementaux. Selon le gouvernement, ces valeurs centrales incluent la justice, l'équité, la responsabilité et l'intégrité, l'ouverture et la responsabilisation, l'efficience et l'efficacité ainsi que l'intendance et la tutelle[23]. Le Code de conduite de 1990 de la fonction publique, qui vise tous les employés travaillant dans les secteurs cruciaux de la fonction publique, a pour but d'établir les normes de comportement auxquelles les fonctionnaires doivent se conformer et de servir de base à tous les nouveaux codes que les dirigeants souhaiteront

---

22 Schick, Allen, *The Spirit of Reform: Managing the State Sector in a Time of Change*, 1998. http://www.ssc.govt.nz/siteset.htm.

23 OCDE, *Trust in Government* (Paris: OECD, 2000), p. 242.

mettre au point pour répondre aux besoins particuliers de leurs ministères respectifs. Le Code est articulé autour de trois grands principes de conduite :

i) Les employés doivent remplir leur obligation légale envers le gouvernement avec professionnalisme et intégrité;
ii) Dans l'exercice de leurs fonctions, les employés doivent faire preuve d'honnêteté, de bonne foi, d'efficience, de respect envers les droits du public et de leurs collègues;
iii) Les employés ne doivent pas, par leurs activités privées, contribuer à donner mauvaise réputation à leur employeur.

c) Recrutement, maintien en poste et rémunération

Le commissaire des Services gouvernementaux, en collaboration avec les dirigeants, est responsable du perfectionnement des cadres supérieurs et doit veiller à ce qu'il y ait assez de cadres supérieurs qualifiés pour remplir les postes de dirigeants. Le Service des cadres supérieurs, créé en vertu de la Loi sur les services gouvernementaux n'a pas réussi aussi bien que prévu à attirer des candidats de calibre supérieur, particulièrement ceux du secteur privé.

À l'origine, l'intention était de recruter des gestionnaires qualifiés en majorant la rémunération des dirigeants du secteur public aux niveaux du secteur privé. Au milieu des années 1990, on a abandonné cette approche sous prétexte que les rôles des dirigeants du secteur public n'étaient pas assez comparables à ceux du secteur privé, ceux-là plus axés sur la gestion générale; qu'il était préférable de se fonder sur un « échantillon plus vaste des rémunérations dans le secteur public » que sur le secteur privé; qu'il était souhaitable de réduire les pressions à la hausse concernant la rémunération à la fonction publique découlant des comparaisons avec le secteur privé; et qu'il était nécessaire de renforcer le lien entre la rémunération et le rendement des dirigeants[24].

En 2000, le commissaire des Services gouvernementaux a fait remarquer qu'il ne disposait pas d'un nombre suffisant de candidats qualifiés disposés et capables d'assumer les lourdes responsabilités de dirigeant. Il a également souligné que « si l'on souhaite assurer la qualité de la gestion publique aujourd'hui et demain, il faut être en mesure de recruter et de maintenir en poste des gestionnaires et des leaders de tout premier calibre. Pour ce faire, il faut maintenir la rémunération à des taux concurrentiels. » Il a toutefois admis que, malgré ses efforts, l'écart entre le traitement des dirigeants et les taux de rémunération du marché continuait de s'élargir aux échelons moyen et supérieur[25]. » Il reste au gouvernement de la Nouvelle-Zélande quelques

---

[24] Nouvelle-Zélande, State Services Commission, *Annual Report of the State Services Commissioner*, pour l'exercice prenant fin le 30 juin 2000, p. 8. http://www.ssc.govt.nz/siteset.htm.

[25] Ibid., p. 11.

grands défis à relever, notamment la nécessité d'attirer un nombre suffisant de personnes qualifiées vers le secteur public[26].

d) Les organisations gouvernementales

En plus des ministères de service et des sociétés d'État, le secteur public en Nouvelle-Zélande inclut un grand nombre « d'organisations gouvernementales ». Le degré de ces entités aux formes et aux fonctions diverses par rapport au gouvernement varie considérablement. Il peut s'agir d'organisations qui agissent essentiellement à titre d'agents du gouvernement au pouvoir, p. ex. la Régie du financement des soins de santé, ou d'organisations plutôt autonomes, notamment la Régie des plaintes contre les forces policières. Parmi les inquiétudes que suscite ce genre d'organisation, il convient de mentionner le manque de clarté quant à leurs liens avec les ministres, les conseils, les ministères de contrôle et les organismes centraux ainsi que l'inconstance et le caractère incomplet des lois qui les régissent.

Au moyen de mesures non législatives adoptées en juillet 1999, on a transféré au ministre des Services gouvernementaux la charge de la surveillance générale du régime de gouvernance et de responsabilisation des organisations gouvernementales et d'établir des lignes directrices concernant les contrats avec les dirigeants de ces entités. Le gouvernement a annoncé son intention de rédiger un projet de loi sur les organisations gouvernementales de manière à créer un équilibre entre l'autonomie des organisations et leur obligation de rendre des comptes. Cette démarche vise à soumettre ces organisations à un contrôle accru du gouvernement quant à la gestion des ressources humaines et financières.

6. Les pratiques et les leçons notables

a) La nomination des dirigeants

Comme nous l'avons souligné plus tôt, la Loi sur le secteur public confère au commissaire des Services gouvernementaux le pouvoir de recommander des candidats au gouvernement aux fins de nomination au poste de dirigeant. Le processus commence lorsque le commissaire invite le ministre concerné à l'informer de tout facteur qu'il juge pertinent et dont le commissaire devrait tenir compte lorsqu'il recommandera un candidat pour le poste. Le commissaire, après avoir entendu les conseils pertinents trouvés ailleurs recommande un candidat au ministre, lequel, à son tour, fait parvenir la recommandation au gouverneur en conseil. Si ce dernier décide de rejeter la recommandation du commissaire et de faire une « nomination politique », il doit divulguer ce choix. Bien que les conditions de la nomination fassent l'objet d'une négociation

---

[26] OCDE, « Public Management Developments in New Zealand Update 2000. » http://www.oecd.org/puma/country/Surveys2000/surv2000nz.htm#A.

entre le commissaire et le dirigeant, le commissaire doit faire approuver ces conditions par le premier ministre et le ministre des Services gouvernementaux.

Cette façon de procéder « protège le principe du mérite tout en préservant les avantages qui découlent de l'exercice de la prérogative du pouvoir exécutif[27]. » Il serait avisé de considérer la possibilité d'adapter cette approche au contexte canadien de manière à promouvoir la réalité et l'apparence d'une fonction publique professionnelle et non partisane tout en rehaussant la confiance du public dans la qualité et l'impartialité des personnes nommées à des organismes non ministériels comme les sociétés d'État et les organismes de réglementation.

b) Déclaration des droits des fonctionnaires

Une des caractéristiques les plus remarquables du Code de conduite concerne le fait que, contrairement à la plupart des énoncés sur la conduite, l'éthique ou les valeurs, il établit les obligations de *l'employeur* en plus de celles des fonctionnaires. Les employeurs de la fonction publique sont dans l'obligation de fournir à leurs employés des protections telles :

- des procédures impartiales de sélection et de nomination;
- un énoncé clair des fonctions de l'employé et des attentes de l'employeur à cet égard;
- des taux de rémunération appropriés pour les compétences, les responsabilités et le rendement;
- des conditions de travail sécuritaires et avantageuses;
- des possibilités égales;
- un milieu de travail exempt de toute forme de harcèlement ou de discrimination;
- des procédures acceptables en ce qui a trait aux mesures disciplinaires et au règlement des différends ainsi que des recours contre un traitement injuste ou déraisonnable de la part de l'employeur.

Un énoncé des valeurs de la fonction publique canadienne ou encore un code de conduite ou d'éthique fondé sur cet énoncé pourrait faire référence aux obligations de l'employeur ou contenir des dispositions spécifiques à cet égard.

---

[27] Aucoin, Peter, *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective* (Ottawa : Institut de recherche sur les politiques publiques, 1995), p. 75.

La réforme de la gestion des ressources humaines : une comparaison internationale

Deuxième partie – Thèmes importants

Introduction

La première partie de ce rapport présente un survol des réformes importantes en matière de gestion des ressources humaines entreprises au RoyaumeUni, en Australie et en Nouvelle-Zélande. Dans chacun de ces trois pays, on s'est penché sur les principaux acteurs, les enjeux clés, les stratégies employées, la mise en oeuvre de ces stratégies, les résultats déterminants, ainsi que les pratiques et les leçons notables relativement à la gestion des ressources humaines.

Cette partie-ci examine trois *thèmes* importants, jugés particulièrement pertinents par rapport à la réforme enclenchée au Canada en matière de gestion des ressources humaines. Les leçons tirées proviennent des trois mêmes pays que celles mises en relief dans la première partie. Les trois thèmes abordés sont les suivants :

1. Le transfert de responsabilités et la cohésion en gestion publique;
2. Les investissements visant l'amélioration de la gestion des ressources humaines;
3. La consécration et le respect des valeurs et de l'éthique.

1. Transfert de responsabilités et cohésion en gestion publique

Coûts et avantages du transfert de responsabilités

De façon générale, on peut définir le transfert de responsabilités comme « le fait de transférer un plus grand pouvoir décisionnel et davantage d'autonomie (a) des organismes de gestion centraux aux ministères et organismes axiaux; (b) des ministères et organismes à leurs entités satellites; (c) au sein des ministères et des organismes aux niveaux de gestion inférieurs et aux bureaux régionaux et locaux du gouvernement central; (d) du gouvernement central aux échelons de gestion inférieurs »[28]. Cette partie met l'accent sur le premier type de transfert de responsabilités, soit le pouvoir que des organismes de gestion centraux accordent à des ministères et organismes axiaux.

---

[28] OCDE, *La gestion publique en mutation : les réformes dans les pays de l'OCDE*, Paris, OCDE, 1995, glossaire.

Depuis le milieu des années 1980, le mouvement lancé par la nouvelle gestion publique a fortement milité en faveur de la décentralisation du pouvoir décisionnel et de l'autonomie vers les ministères et organismes axiaux. Ce plaidoyer pour le transfert des responsabilités s'inscrivait dans une réforme plus vaste de la fonction publique, prônant l'abandon du modèle bureaucratique traditionnel de l'organisation publique *au profit de* l'adoption d'un modèle « post-bureaucratique »[29]. Parmi les principales tendances notées dans la réforme de la fonction publique qui sont étroitement liées au transfert du pouvoir de gestion vers les ministères (et autres organismes) figurent :

1) le passage du contrôle hiérarchique central vers une décentralisation des responsabilités et du pouvoir;
2) la transition du commandement, du contrôle et de la conformité vers le partage de valeurs et un processus décisionnel axé sur la collaboration;
3) un déplacement de l'attention des méthodes aux résultats dans la reddition des comptes;
4) l'abandon des formes ministérielles de l'organisation pour une variété de formes non ministérielles;
5) le délaissement des mesures indépendantes au sein des ministères et organismes pour les gestes collectifs exigeant une consultation et une collaboration accrues.

La cinquième tendance répond partiellement aux quatre premières.

Les arguments et contre-arguments relatifs au transfert de responsabilités vers les ministères axiaux sont bien connus. Les promoteurs du transfert de responsabilités clament que celui-ci :

- améliore la prestation de services et le rendement grâce à une autonomie et à une souplesse plus grandes en matière de gestion;
- favorise l'innovation et la créativité en encourageant la prise de risques et l'esprit d'entreprise;
- augmente la productivité en mettant plus l'accent sur les résultats que sur les méthodes;
- accroît le sentiment de fidélité et l'engagement à l'égard d'un ministère et de ses objectifs.

Pour leur part, les détracteurs du transfert de responsabilités sont d'avis que celui-ci :

- mine la coopération et la coordination interministérielles et, par le fait même, nécessite de mettre en oeuvre plus de projets horizontaux axés sur la collaboration;

---

[29] Voir Kenneth Kernaghan, Brian Marson et Sandford Borins, *L'administration publique de l'avenir*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 2000, plus particulièrement les chapitres 1 et 5.

- augmente les chevauchements et le double emploi;
- nuit à l'application de normes communes et empêche un traitement équitable dans la fonction publique;
- gruge le sentiment de fidélité à la fonction publique en général ainsi que l'engagement à atteindre les priorités de l'ensemble du gouvernement;
- accroît la compétition entre les ministères pour l'acquisition de ressources;
- attaque la reddition démocratique des comptes;
- érode le concept et l'exercice d'une carrière dans la fonction publique;
- réduit les possibilités de déploiement des ressources humaines dans la fonction publique.

La domination du modèle ministériel

Au Royaume-Uni comme en Nouvelle-Zélande et en Australie, on a assisté à un transfert de tout un lot de responsabilités administratives du gouvernement central vers les ministères axiaux, surtout de la part des organismes centraux responsables de la gestion des ressources humaines. L'expérience de ces trois pays indique que, comme tout autre aspect touchant la conception institutionnelle des organismes publics, le transfert de responsabilités peut prendre diverses formes et engendrer des conséquences inattendues. Ainsi, le pouvoir de gestion cédé par les organismes centraux peut être orienté vers les ministères intégrés traditionnels, des ministères restructurés ou encore des ministères restructurés renfermant des organismes séparés. Les changements d'ordre structurel ont eu moins d'incidence en Australie que dans les deux autres pays dans la mesure où le pouvoir de gestion s'est surtout déplacé à l'intérieur du cadre traditionnel des ministères intégrés. En Nouvelle-Zélande, cependant, beaucoup de petits ministères jouissant d'une forte autonomie ont vu le jour. Au Royaume-Uni, on a opté pour l'établissement de nombreux organismes de direction, chapeautés par des ministères devenus plus petits.

En dépit d'une structure distincte, les trois pays ont adopté un modèle de gestion « ministériel » plutôt que « stratégique » et intégré, englobant l'ensemble de la fonction publique[10]. Dans chaque pays, les gestionnaires ainsi que les employés ministériels travaillent avec une autonomie relative par rapport au pouvoir central. Par exemple, en Nouvelle-Zélande, les tâches de gestion confiées aux principaux dirigeants des ministères touchent la dotation en personnel, les relations industrielles, la gestion des ressources humaines et financières, le contrôle et la reddition des comptes ainsi que l'établissement de nouvelles structures.

---

[10] Un haut fonctionnaire néo-zélandais a relevé que la gestion antérieure de la fonction publique dans son pays « n'était ni intégrée, ni stratégique ». Message par courriel de Derek Gill, gestionnaire de la Direction générale du développement stratégique de la State Services Commission, le 11 juin 2001.

Une question centrale demeure : comment réussir à assurer une cohésion et une coordination équilibrées dans l'ensemble de la fonction publique tout en transférant une part importante de responsabilités administratives à des ministères particuliers? Autrement dit, comment des ministères peuvent-ils profiter de la marge de manoeuvre dont ils ont besoin en matière de gestion des ressources humaines et financières, et veiller à ce que leurs mesures et leurs décisions demeurent en harmonie avec le programme et les priorités stratégiques du gouvernement?

Des universitaires avaient mis en garde leur gouvernement contre les problèmes méthodologiques et le risque de ne recueillir que des données limitées pour évaluer les diverses réformes menées dans la fonction publique, y compris en ce qui concerne le transfert de responsabilités. John Hart a noté que le « manque de données quantitatives sur les répercussions de la réforme du secteur public pose certainement des limites à ce qu'on pourrait dire des relations entre les organismes centraux et les gouvernements du fait que la nature des changements sera, en partie, déterminée par la portée réelle de la décentralisation, du transfert de responsabilités, de la déconcentration ou du renforcement de l'autonomie »[31]. Les gouvernements, comme les universitaires, ont procédé à peu d'évaluations officielles de la gestion des ressources humaines et des autres répercussions du transfert de responsabilités, que ce soit dans un pays en particulier ou dans une perspective comparative. Aussi est-il difficile de mesurer avec précision la portée avec laquelle on peut appliquer les arguments et contre-arguments présentés ci-dessus à des gouvernements particuliers. De plus, la plupart des évaluations relatives à l'expérience d'autres pays ont été faites par les gouvernements eux-mêmes, et non par des analystes universitaires, ce qui laisse présager une forme de subjectivité.

Les données disponibles sur l'expérience du Royaume-Uni, de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie incitent à faire preuve d'une grande prudence, au Canada, quant aux incidences que pourrait avoir un transfert de responsabilités supplémentaires vers les ministères. Toutefois, si le Canada peut tirer d'importantes leçons des autres pays sur cette question, il a intérêt à les insérer dans le contexte unique qui le caractérise sur les plans constitutionnel, politique et administratif.

La situation prévalant dans ces trois pays permet de conclure que, dans l'ensemble, les résultats atteints dans le transfert de responsabilités sont satisfaisants. Même s'il semble se produire un retour du balancier vers un modèle plus stratégique, il est peu probable qu'on s'oriente tout à fait dans cette direction dans un avenir proche. Ces gouvernements apprennent à éviter le « comparti-mentage » ministériel excessif, à surmonter ce piège et à trouver un juste équilibre entre le transfert de responsabilités et une reddition démocratique des comptes. Plutôt que d'imposer à nouveau une centralisation importante des responsabilités au détriment des ministères, ils explorent de nouvelles approches militant en faveur d'un modèle de gestion plus

---

31 John Hart, « Central Agencies and Departments: Empowerment and Coordination », sous la direction de B. Guy Peters et Donald J. Savoie, dans *Réformer le secteur public : où en sommes-nous?*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1998.

intégré. Les organismes responsables de la gestion des ressources humaines sont ceux qui ont le plus cédé de leur pouvoir dans cet exercice. Cependant, ces organismes regagnent progressivement de leur pouvoir et de leur influence, particulièrement en Australie et en Nouvelle-Zélande. De plus, si certains organismes centraux semblent s'être délestés pour toujours de quelques fonctions, ils ont en même temps opté pour de nouvelles responsabilités dans certains secteurs, comme ceux de la mesure du rendement et de la reddition des comptes. Notons également que le transfert des responsabilités vers les ministères peut permettre à des organismes de gestion centraux de consacrer plus de temps à la réflexion stratégique.

Libéré des nombreuses tâches minutieuses que lui exigeait le contrôle des intrants, un organisme central peut investir plus de ressources dans les questions touchant les politiques stratégiques et l'évaluation. En outre, les réformes peuvent aider à renforcer la capacité du centre à donner une vision à long terme des choses, en plus de satisfaire le besoin du gouvernement d'être à la fois pro-actif et réactif. L'élaboration de politiques stratégiques témoigne de l'importance d'un cadre cohérent dans lequel insérer ces politiques afin de résoudre les problèmes auxquels est confronté le gouvernement. Bien que la paternité des stratégies sectorielles revienne d'abord aux ministères axiaux, le besoin d'avoir une vue d'ensemble à partir du centre est plus fort[32].

PERSPECTIVES COMPARATIVES

Nouvelle-Zélande

La Nouvelle-Zélande offre une étude de cas intéressante puisqu'on y a procédé à un transfert important de responsabilités sans avoir élaboré au préalable des cadres stratégiques applicables à l'échelle du gouvernement, allant bien au-delà de la Loi sur le secteur de l'État (*State Sector Act*). Entre autres leçons, on a appris que l'abolition des anciens systèmes de reddition des comptes et de contrôle posait des risques considérables si aucun autre système n'était mis en place pour les remplacer. « Il est important de prévoir un délai de mise en oeuvre pour les nouveaux systèmes avant de retirer les anciens[33]. »

Comme en fait état la première partie de ce rapport, à la fin des années 1980, les organismes centraux néo-zélandais ont conféré beaucoup de responsabilités aux principaux dirigeants des ministères. Le rôle de la SSC a muté, de celui d'employeur et de gestionnaire de la fonction publique à celui d'employeur des principaux dirigeants et de conseiller du gouvernement dans la gestion du secteur public. Il y avait un revers de la médaille à ce transfert des responsabilités, soit une « attention insuffisante à équilibrer des efforts centrés sur la réalisation d'objectifs à court terme dans des ministères particuliers, au détriment de décisions touchant les intérêts à plus vaste portée ». Il a donc fallu établir « une meilleure association entre les priorités du

---

32 OCDE, *La gestion publique en mutation : les réformes dans les pays de l'OCDE*.

33 OCDE, *Government and Public Administration: New Zealand - Country Paper*, p. 10.

gouvernement et les engagements ministériels afin d'atteindre les objectifs gouvernementaux, et la coordination et l'examen centralisés des engagements ministériels »[34].

Le gouvernement a réagi en mettant en place, en 1994, un système de gestion stratégique notamment basé sur le développement de secteurs à résultats stratégiques – une série de priorités à long terme du Cabinet que devaient suivre les ministères ainsi qu'une liste des enjeux interministériels à renouveler tous les trois ans. Ces secteurs à résultats stratégiques étaient complétés par des secteurs à résultats clés, établis par chaque ministre dans son champ de responsabilités particulier. Malgré ces efforts, le premier ministre néozélandais reconnaissait à l'instar des observateurs, en 1998, que le manque de coopération de la fonction publique à l'égard des buts stratégiques du gouvernement ainsi que d'autres problèmes connexes liés à une coordination inadéquate entre les stratégies et la prestation de services étaient préoccupants. Le gouvernement a alors opté pour le remplacement des secteurs à résultats stratégiques par des buts généraux et d'autres secteurs stratégiques ainsi que la création d'équipes de ministres pour favoriser une meilleure collaboration entre les ministères.

Un nouveau gouvernement élu en 1999 a remplacé les équipes ministérielles par un éventail de buts gouvernementaux clés, appuyés par les principales priorités de chaque ministère, en continuant de mettre l'accent sur la coordination interministérielle. Le nouveau gouvernement a également annoncé l'adoption d'un nouveau rôle de chef de file pour la SSC, en tant que principal conseiller des ministres relativement à la santé et aux capacités des ministères. La SSC s'est ainsi trouvée à conseiller des ministres dans leur rôle de « propriétaires », soit celui de dirigeants animés par des intérêts à plus long terme afin « de garder l'usine ouverte et de livrer la marchandise ». Ce rôle de propriétaire prévoyait entre autres une harmonisation des activités ministérielles avec les buts du gouvernement ainsi que la « capacité organisationnelle d'atteindre ces buts, de garantir une rentabilité à long terme et d'assurer l'intégrité de la fonction publique, tant en influençant les comportements qu'en favorisant la collaboration entre plusieurs ministères »[35].

Du point de vue de l'un des hauts fonctionnaires de la Nouvelle-Zélande, ce pays « a accompli des progrès considérables grâce à ses efforts centrés sur le modèle de gestion ministériel et à son choix de confier la gestion aux gestionnaires. Néanmoins, inévitablement, l'attention ainsi gagnée s'est faite au détriment d'un autre aspect... Nous avons maintenant de la difficulté à atteindre la masse critique et à protéger la mémoire institutionnelle des organismes plus petits, en plus d'avoir à régler des problèmes plus vastes touchant l'harmonisation et la collaboration entre les organismes »[36]. Le nouveau rôle de la SSC répond à ce besoin en adoptant une approche plus intégrée avec les ministères, axée sur une perspective globale du gouvernement

---

34 *Ibid.*, p. 11. C'est nous qui soulignons.

35 Nouvelle-Zélande, State Services Commission, *Annual Report of the State Services Commissioner, for year ended June 30, 2000*, p. 26, note 1.

36 Message par courriel de Derek Gill, le 11 juin 2001.

(la prestation électronique des services gouvernementaux en est un exemple), tournée vers une vision de moyen à long terme et basée sur la collaboration entre les principaux dirigeants et leur gestionnaires afin de résoudre des questions stratégiques qui ne concernent pas uniquement quelques ministères, mais tout le gouvernement. La SSC travaille également en plus étroite collaboration avec les autres organismes centraux (le Trésor, le ministère du Premier ministre et le Cabinet) afin de favoriser la coordination entre tous les éléments du gouvernement.

L'énoncé des intentions qu'a déposé la SSC en 2001 reflète la poursuite d'une approche coopérative plus intégrée. Tels sont les résultats recherchés à moyen terme :

1) Prestation des services gouvernementaux fondée sur des **valeurs communes**, des normes éthiques élevées et un esprit d'entraide;
2) Atteinte des objectifs fixés par les principaux dirigeants et les gestionnaires supérieurs; investissements dans l'avenir; **collaboration efficace**; **communication au grand public des principaux enjeux de la Nouvelle-Zélande**; intégrité constante;
3) Appui des efforts visant des résultats par le système de gestion public; accent sur les technologies; approche **facilitant les mesures collectives**[37].

Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, comme en Nouvelle-Zélande, on a commencé à s'inquiéter, ces dernières années, de la propagation du phénomène de « compartimentage » ministériel, pressenti à cause de l'intérêt multiplié à l'égard de ministères particuliers plutôt que de l'ensemble de la fonction publique. Amorcé dans les années 1980, le programme de transfert des responsabilités visait à déplacer l'attention vers les résultats, notamment dans la reddition des comptes, en plus d'accorder plus de souplesse à chaque organisme. Il y avait une propension naturelle, dans les ministères, à fonctionner de façon fragmentée, plutôt que de penser et d'agir dans un esprit rassembleur. « Des objectifs fixés en solo ne peuvent engendrer que des comportements en silo[38]. »

Il est vite devenu évident qu'il fallait adopter des mesures pour éviter une fragmentation inutile et promouvoir une cohésion raisonnable. Parmi ces mesures figurait la création d'un service destiné aux hauts fonctionnaires, le Senior Civil Service, sur lequel on reviendra dans la dernière partie de ce rapport. Mis sur pied en vue de promouvoir la coordination au sein du Senior Civil Service, le Civil Service Management Board (conseil de gestion composé des dirigeants des principaux ministères) a particulièrement misé sur les approches transversales pour réaliser les fonctions ministérielles. Ce choix s'inscrit dans un mouvement plus vaste favorisant une

---

37 *Ibid.*

38 Message par courriel de Malcolm Dawson, Bureau du cabinet britannique, le 8 juin 2001.

collaboration gouvernementale, non seulement entre des ministères, mais aussi entre des gouvernements ainsi qu'avec les secteurs privé et tertiaire.

Une importante étude faisant le point sur les politiques et les services transversaux, intitulée *Wiring It Up*, invitait les fonctionnaires « à donner le meilleur d'eux-mêmes pour franchir les frontières organisationnelles. Ce mouvement exige un changement en profondeur des mentalités au sein des organismes - afin d'abandonner la culture de la compétition tribale pour se tourner vers le partenariat. Il oblige à rechercher les programmes communs et à faire des choses qui, de prime abord, ne semblent pas servir les intérêts de l'organisme, mais ajoutent indirectement de la valeur en rehaussant les partenariats[39]. »

Le rapport insistait également sur le fait que le centre du gouvernement (soit, au n° 10, le Bureau du cabinet et le Trésor) avait un rôle crucial à jouer dans les activités transversales, mais ne devait intervenir que lorsque celles-ci n'arrivaient pas à démarrer ou ne pouvaient être maintenues sans des mesures centrales, ou encore lorsqu'elles étaient essentielles à l'atteinte des buts généraux de l'organisme. Les principes devant orienter le rôle du centre étaient les suivants :

- le besoin d'être sélectif quant au lieu et au moment d'intervenir;
- le besoin d'évaluer les répercussions possibles de toute intervention centrale avant de donner suite;
- le besoin du centre de reconnaître ses propres limites et de s'appuyer sur les connaissances des ministères et d'autres organismes, s'il y avait lieu[40].

Le rapport de la Table ronde de recherche-action en gestion horizontale du CCG révèle que le gouvernement canadien est aussi conscient de l'importance accrue des projets horizontaux[41]. Cependant, le rapport ne présente aucun conseil concernant directement l'utilité de la gestion horizontale dans le transfert efficace de responsabilités administratives aux ministères. Certaines décisions, par exemple pour savoir dans quelle mesure le Canada devrait opter pour la mise en place d'un modèle de gestion ministériel, dépendront de la façon dont on percevra le rôle que peut jouer une gestion horizontale réussie dans la promotion de la collaboration entre ministères et dans l'ensemble de la fonction publique.

Australie

---

39 *Wiring It Up*, p. 42.

40 *Ibid.*, p. 61.

41 Mark Hopkins, Chantal Couture et Elizabeth Moore, *De l'effort héroïque au travail quotidien : les enseignements découlant de la gestion de projets horizontaux* (Table ronde de recherche-action en gestion horizontale du CCG, présidée par James Lahey), Ottawa, Centre canadien de gestion, 2001.

En vertu plus particulièrement de sa loi sur la fonction publique de 1999, la *Public Service Act*, l'Australie a confié d'importantes responsabilités aux dirigeants de ses organismes afin qu'ils puissent déployer du personnel, gérer le rendement, établir les salaires et les conditions, et produire des résultats. Selon le commissaire de la fonction publique australienne, ce transfert a nécessité « le retrait des dispositions et règlements du centre qui empêchaient de faire preuve de souplesse et de réceptivité, [...] le déplacement du fardeau aux dirigeants d'organismes pour qu'ils profitent de leur nouvelle marge de manoeuvre et augmentent le rendement de leurs organismes, [...] un abandon général des anciens règlements pour fonder la fonction publique australienne sur des valeurs, [...] délaissant les dispositions, les règles et les détails pour une approche basée sur des principes »[42].

Comme en font foi les exemples de la Nouvelle-Zélande et du Royaume-Uni, il n'est guère facile d'atteindre un équilibre parfait entre le gouvernement central et les ministères. Il faudra continuer d'apporter des modifications au gré de l'expérience acquise. Même si l'initiative australienne est encore jeune, le débat quant à l'établissement d'un équilibre entre l'autonomie des ministères, les normes applicables à l'échelle gouvernementale et la reddition des comptes est déjà lancé.

Transfert de responsabilités et gestion des ressources humaines

Il est singulièrement important de garder à l'esprit que, dans le contexte australien, l'énoncé des valeurs, consacré dans la loi sur la fonction publique adoptée en 1999, vise à harmoniser le besoin d'autonomie des ministères avec les besoins généraux du gouvernement.

> Dans un contexte où les pouvoirs sont délégués, les organismes ont différents buts stratégiques et organisationnels qui exigent de la souplesse pour une gestion la plus efficace possible. Toutefois, la fonction publique australienne, dans son ensemble, conserve ses rôles et responsabilités d'intérêt public uniques, qui, à leur tour, doivent être assurés avec professionnalisme. La recherche d'une éthique de base favorisant l'intérêt public, commune à tous les employés et centrée sur la compréhension des valeurs et du code de déontologie de la fonction publique australienne, est essentielle à l'élaboration du concept d'organisme uniservice ainsi qu'au maintien de normes de comportement appropriées[43].

Une importante évaluation des réformes du secteur public néo-zélandais, réalisée par un expert en administration publique, le professeur américain Allen Schick, a reconnu le besoin d'établir

---

42 Helen Williams, citée dans une lettre destinée à Mel Cappe (greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet) par Jean T. Fournier (haut-commissaire du Canada en Australie), datée du 30 avril 2001.

43 Australie, Public Service and Merit Protection Commission, *State of the Service Report, 1999-00*, Canberra, Commonwealth d'Australie, 2000), p. 173-174.

un sens de l'éthique plus fort dans la fonction publique afin d'assurer une meilleure cohésion en matière d'autonomie gouvernementale. Dans son rapport, cet expert a insisté sur l'importance de soutenir et de valoriser l'éthique dans la fonction publique. Il se préoccupait particulièrement du fait que, en Nouvelle-Zélande, « on met l'accent sur les emplois officiels et contractuels d'une durée définie plutôt que sur l'établissement de relations basées sur la confiance ». Il s'inquiétait qu'un « syndrome de la porte tournante ne se propage dans la fonction publique, laissant des employés voleter d'un emploi à l'autre, quitter la fonction publique pour le secteur privé, ou vice-versa, et n'avoir aucune attente quant à une carrière à vie au gouvernement, ce qui minerait le sentiment de confiance[44] ».

Dans l'un ou l'autre des trois pays, on ne dispose que de peu de données sur l'incidence du transfert de responsabilités sur les plus importants enjeux en matière de gestion des ressources humaines, y compris concernant la motivation et le moral des fonctionnaires, le sentiment de loyauté aux ministères, plutôt qu'à la fonction publique en général, et la mobilité interministérielle. Les observateurs de chaque pays ont relevé les effets négatifs des arrêts de travail imputables aux réformes sur le moral du personnel. Ainsi, en Nouvelle-Zélande, « le climat de travail [durant la période de réforme] était souvent médiocre – on avait officiellement mis en place un modèle relativement humaniste de gestion des ressources humaines dans les années 1980, mais, dans les faits, il fallait composer avec des pertes d'emplois, des rationalisations majeures, des pressions à la hausse et de nombreux soulèvements »[45] de la part du personnel. On a également assisté à un important manque de continuité et à une grande perte de mémoire institutionnelle. En 1997, la SSC déclarait que les cadres et gestionnaires étaient satisfaits des modifications apportées : « De nombreuses décisions autrefois prises dans l'engrenage de la bureaucratie – par exemple, pour employer du personnel, modifier des effectifs, acheter des véhicules motorisés, louer des locaux – font désormais plus ou moins partie des fonctions routinières. On encourage et récompense les personnes apportant des idées et une énergie nouvelles[46]. »

Le premier ministre australien, M. Howard, a déclaré que le transfert de responsabilités supplémentaires aux dirigeants d'organismes était l'une des réformes les plus importantes de la fonction publique enclenchées par le gouvernement, et qu'il « permet le développement d'un meilleur *esprit de corps* au sein de chaque organisme »[47]. Le rapport annuel des activités appuie en partie cette déclaration, indiquant une amélioration constante de l'attitude des fonctionnaires à l'égard de leur travail. Les opinions témoignant d'une meilleure satisfaction au travail s'élevaient à 68 p. 100 en 1999, par rapport à 61 p. 100 en 1991. De plus, la note donnée par les

---

44 Nouvelle-Zélande, State Services Commission, *Public Sector Reform in New Zealand: The Human Resource Dimension*, p. 18-19.

45 Pollitt et Bouckaert, *Public Management Reform*, p. 256.

46 Nouvelle-Zélande, State Services Commission, *New Zealand's State Sector Reform: A Decade of Change* (State Services Commission, 1997). http://www.ssc.govt.nz/searchset.htm

47 Extrait d'une lettre destinée à Mel Cappe (greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet) par Jean T. Fournier (haut-commissaire du Canada en Australie), datée du 30 avril 2001.

fonctionnaires à leur gestionnaire immédiat est passée de 61 p. 100 à 70 p. 100. Toutefois, la sécurité d'emploi a chuté dans leurs perceptions, de 69 p. 100 à 49 p. 100[48].

Dans une étude de 1997 comparant l'Australie au Danemark, aux Pays-Bas et à la Suède, Patrick Gourley prédisait que le transfert de responsabilités en matière de gestion des ressources humaines en Australie engendrerait une augmentation des coûts, rendrait la situation plus complexe, nuirait aux possibilités pratiques d'une fonction publique où on fait carrière, et susciterait le mécontentement des fonctionnaires en raison des différences de salaires et de conditions entre organismes[49]. Comme l'explique la première partie de ce rapport, le transfert de responsabilités aux organismes de direction concernant les dispositions salariales, en Australie, a finalement abouti à l'expression de plaintes à cause des inégalités perçues entre les organismes, qu'on attribuait au fait que certains organismes jouissaient au départ d'une meilleure position financière ou que les organismes plus petits n'avaient pas la même marge de manoeuvre que les autres. Cette opinion risque de nuire aux efforts des petits organismes pour attirer et garder des employés compétents, en plus de donner l'impression « d'un sens du professionnalisme et d'une expertise moindre, qui sont pourtant perçus comme des notions de base pour une carrière dans la fonction publique »[50]. Un autre sujet de préoccupation réside dans les effets pressentis sur la mobilité entre les organismes et sur les possibilités d'élargir les structures salariales dans les organismes de la fonction publique (permettant aux employés d'avancer vers d'autres niveaux de classification sans participer à des concours basés sur le mérite)[51].

Au Royaume-Uni, l'étude *Wiring It Up* a attiré l'attention sur le besoin d'accroître la mobilité, non seulement entre les ministères, mais aussi entre les gouvernements ainsi qu'avec les secteurs privé et tertiaire. De plus, le groupe de travail mis sur pied dans le cadre du programme de modernisation du gouvernement (Modernising Government), le Bringing On Working Group, avait cerné une variété d'obstacles à la mobilité, dont les différences entre les systèmes d'évaluation et de gestion du rendement de même qu'entre les systèmes de rémunération et d'avancement, outre les pertes financières, l'absence d'avantages sur le plan personnel à changer d'organisme, le culte de l'identité ministérielle, le manque de soutien pratique, le problème de déménagement géographique et la réticence des ministères de services à accueillir des fonctionnaires d'autres ministères détenant peu d'expérience en gestion. Parmi les solutions proposées mentionnons : la promotion des occasions de mobilité au sein des ministères en insistant sur l'avancement professionnel, la reconnaissance mutuelle des promotions et les affectations à plus court terme[52].

---

48 Williams, « Perceptions and Performance », p. 60.

49 Patrick Dennis Gourley (alors premier secrétaire adjoint à la direction du personnel du ministère de la Défense, Australia Department of Defence), *The Devolution of Personnel Management Responsibilities - Experience in Three European Countries and Issues in Australia*, 1997.

50 Australie, Public Service and Merit Protection Commission, *State of the Service Report, 1999-00*, p. 72.

51 *Ibid.*, p. 32ff.

52 http://www.cabinet-office.gov.uk/civilservice/bringingontalent/meetings

Changement structurel

Le transfert de responsabilités vers les ministères en matière de gestion se présente non seulement comme une solution de rechange à l'exercice central du pouvoir, mais aussi comme un moyen d'apporter un changement structurel sous la forme de nouveaux organismes. Les critiques traditionnellement portées contre les ministères axiaux, les accusant d'être inefficaces, dénués d'esprit de créativité et insensibles aux besoins des fonctionnaires, pourraient être réfutées si ces ministères avaient plus de pouvoir sur leur approvisionnement en ressources. « Il y a un monde de différences entre le ministère fonctionnant dans un contexte bureaucratique très centralisé et réglementé (p. ex., celui qui se plie à des mesures de contrôle complètes et détaillées pour ses intrants) et ce même ministère placé dans un contexte où on a procédé à un transfert important des responsabilités administratives (surtout dans les domaines de la gestion des ressources humaines et financières)[53]. » Aussi est-il insuffisant de ne s'occuper que de restructuration. L'expérience de la Nouvelle-Zélande démontre qu'il faut tenir compte des leçons suivantes avant d'entreprendre une restructuration majeure dans le but de rendre la fonction publique plus réceptive aux objectifs stratégiques du gouvernement :

- Sonder en profondeur les problèmes de cohésion ou de capacités lacunaires qui pourraient motiver le désir d'apporter un changement structurel;
- Considérer pleinement les options non structurelles qui pourraient aider à régler ces problèmes;
- Évaluer les modifications proposées en tenant compte de la mécanique des principes gouvernementaux et de l'expérience vécue aux échelles nationale et internationale;
- Mesurer les conséquences du changement structurel sur le secteur public entier;
- Comprendre comment la nouvelle structure s'insérerait dans le cadre global d'une fonction publique bien centrée sur ses objectifs stratégiques[54].

La SSC de la Nouvelle-Zélande a récemment soulevé le besoin de « déplacer l'attention actuellement portée sur le changement structurel comme principal levier d'amélioration du rendement vers, à la place, la reconnaissance des avantages relatifs du changement structurel et l'amélioration des capacités »[55] (les capacités étant définies comme ce dont le ministère a besoin pour mettre en oeuvre sa stratégie avec efficacité). La SSC s'efforce depuis peu de déployer plus d'efforts dans le développement et la mesure d'une capacité en *ressources humaines*, du fait qu'il « existe des raisons institutionnelles pour lesquelles les principaux dirigeants peuvent échouer à gérer la capacité de gestion des ressources humaines de manière optimale à long terme

---

53 Jonathan Boston, « Organizing for Service Delivery: Criteria and Opportunities», dans Guy B. Peters et Donald J. Savoie, *Governance in the Twenty-First Century*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 2001, p. 286-7.

54 OCDE, *Government and Public Administration: New Zealand - Country Paper*, p. 14.

55 *Ibid.*, p. 14-15.

ou pour l'ensemble du gouvernement »[56]. On reviendra sur ce problème au prochain point, en faisant plus particulièrement référence aux projets en matière d'apprentissage conçus pour améliorer la gestion des ressources humaines.

2. Investissements visant l'amélioration de la gestion des ressources humaines

Le Royaume-Uni, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont tous trois fait d'importants investissements pour améliorer leur gestion des ressources humaines. L'approche qu'ils ont privilégiée était centrée sur l'amélioration du leadership en tant que composante centrale d'une gestion efficace des ressources humaines. D'aucuns reconnaissent qu'un leadership de grande qualité est particulièrement important dans un contexte où on a procédé à un transfert de responsabilités. Par exemple, en Australie, un rapport souligne que « les leaders de la fonction publique australienne devront gérer le rendement dans un milieu où on met de plus en plus l'accent sur une approche globale du gouvernement et où, par le fait même, le besoin de communication entre les organismes augmente. La fonction publique australienne a également besoin de leaders qui saisissent l'importance d'équilibrer le transfert de responsabilités réalisé en vertu du nouveau cadre avec le maintien et l'amélioration des méthodes de reddition des comptes »[57]. À l'instar du Canada, chaque pays insiste non seulement sur l'amélioration du leadership, mais aussi sur l'importance de la planification des effectifs (c.-à-d., le recrutement, le maintien en fonction et la relève). Les nombreux projets mis en oeuvre sont toutefois encore trop récents pour être considérés comme des pratiques exemplaires. Quelques projets menés en ce sens au Royaume-Uni et en Australie sont présentés ci-dessous.

Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, la plupart des principaux éléments du programme de réforme de la fonction publique sont conçus pour améliorer la gestion des ressources humaines – en misant sur un leadership plus fort, une gestion du rendement plus serrée, une plus grande diversité, la circulation de talents et de meilleures conditions pour le personnel. Ce programme de réforme est relativement nouveau, et il est trop tôt pour le retenir, lui ou ses composantes, comme une pratique exemplaire. Cependant, son approche pour améliorer le leadership vaut la peine qu'on s'y attarde. Certaines initiatives antérieures méritent également notre attention, notamment le service destiné aux hauts fonctionnaires, le Senior Civil Service (SCS), la mise sur pied d'un centre d'études en gestion et politiques, le Centre for Management and Policy Studies (CMPS),

---

56 Nouvelle-Zélande, State Services Commission, *Measuring Human Resource Capability in the Public Service*, document hors-série n° 13, août 1999, p. 6. http://www.ssc.govt.nz/siteset.htm.

57 Australie, Public Service and Merit Protection Commission, *State of the Service Report, 1999-00*, p. 155.

et la mise en oeuvre d'un programme d'investissement dans le personnel, intitulé Investors in People.

Les trois éléments de la stratégie britannique visant à améliorer la capacité de leadership sont : 1) la définition du type de leadership souhaitable actuellement et dans l'avenir 2) la recherche de programmes de perfectionnement mieux ciblés et plus efficaces 3) l'établissement d'une fonction publique plus ouverte et diversifiée. Les deux projets adoptés pour la mise en oeuvre de cette stratégie portent sur l'élaboration d'un nouveau cadre de compétences pour le SCS ainsi que la définition des caractéristiques des leaders efficaces de la fonction publique[58].

Les efforts investis pour améliorer le leadership dans la fonction publique ont fourni trois leçons. D'abord, « il existe des tensions inhérentes à une organisation décentralisée lorsque celle-ci essaie de mettre en équilibre 1) la souplesse nécessaire pour refléter la diversité des rôles et des situations des leaders de la fonction publique 2) le besoin de se doter d'un cadre simple et facile à comprendre et 3) la proposition d'un produit vraiment utile ». Ensuite, il est difficile de donner « une description d'un mode de leadership gagnant pour l'avenir tout en s'appuyant sur les points de vue et l'analyse du rendement d'une cohorte composée de fonctionnaires en devenir ou ancrés dans le présent ». Enfin, « ce qui peut sembler paradoxal, nous avons reconnu que nous avons besoin de leadership maintenant, surtout d'en-haut, pour parvenir à mettre en oeuvre notre stratégie visant à former les leaders de demain »[59].

L'amélioration du leadership en général et de la gestion des ressources humaines en particulier était également l'objectif poursuivi avec la création du SCS et du CMPS. Créé en 1996, le SCS compte quelque 3 000 hauts fonctionnaires de tous les ministères et organismes. Les 600 plus élevés d'entre eux « optent davantage pour une gestion active à partir du centre, sont plus enclins à se déplacer et tendent à se voir davantage comme une ressource ministérielle »[60]. Les membres du SCS ont le même système de rémunération et d'avancement, lequel est autonome par rapport à leur ministère, et reçoivent certains services d'orientation et de formation professionnelles du centre. Le SCS vise entre autres à contrer le compartimentage ministériel, et il « a remporté un succès partiel dans ses efforts pour établir un cadre ministériel animé par des valeurs, une éthique et des visées communes, et par la promotion d'un esprit de corps »[61]. Les principaux projets conçus pour dispenser aux membres actuels et potentiels du SCS les activités d'apprentissage nécessaires à l'adoption d'une approche plus vaste et rassembleuse s'inscrivent dans le programme de réforme de la fonction publique. Également mis sur pied en 1996, le CMPS, qui intègre l'ancien Civil Service College, offre des programmes de recherche et d'apprentissage pour faciliter la réforme et en améliorer la gestion.

---

58 Malcolm Dawson, « Leadership for the Twentieth Century in the UK Civil Service », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 67 (juin 2001), p. 263-71.

59 *Ibid.*, p. 271.

60 Message par courriel de Malcolm Dawson, Bureau du cabinet du Royaume-Uni, le 8 juin 2001.

61 *Ibid.*

Parmi les pratiques exemplaires visant à améliorer la gestion des ressources humaines, le programme Investors in People (IiP) est digne de mention. Il s'agit d'une norme nationale (composée de quatre principes et de vingt-trois indicateurs) établissant un niveau à partir duquel des pratiques sont jugées appropriées pour améliorer le rendement d'un organisme en misant sur son personnel[62]. En voici les quatre principes clés :

- l'*engagement* à investir dans le personnel pour atteindre les buts organisationnels;
- la *planification* de la façon dont les compétences des personnes et des équipes seront acquises pour atteindre ces buts;
- la *mise en oeuvre* pour acquérir et exploiter les compétences nécessaires dans un programme bien défini et permanent;
- l'*évaluation* des progrès pour atteindre les buts, de la valeur acquise et des besoins futurs.

Les avantages ainsi acquis pour l'employeur sont un meilleur rendement des activités, une plus grande motivation de ses troupes, une réduction du roulement de personnel ainsi que des programmes de formation et de perfectionnement mieux ciblés pour tous ses employés. Les avantages ainsi acquis pour l'employé sont l'augmentation des possibilités d'innovation, une participation et un sentiment d'engagement plus intense ainsi qu'une plus grande satisfaction au travail et un meilleur moral. Le Livre blanc déposé en 1996, intitulé *Development and Training for Civil Servants*, invitait tous les ministères britanniques à se conformer à la norme nationale du IiP. Quatre-vingt-dix-huit pour cent des fonctionnaires travaillent aujourd'hui dans des unités reconnues pour leur conformité à la norme du IiP, par comparaison à 25 p. 100 du personnel du secteur privé[63].

Australie

Le fait que plusieurs organismes australiens aient adopté le programme IiP, lancé au Royaume-Uni, montre à quel point cette pratique exemplaire est pertinente. La « conclusion unanime » d'une évaluation de la mise en oeuvre pilote dans quatre ministères en 1997[64] était que ce programme revêtait « une grande valeur pour les organismes participants comme pour l'ensemble de la fonction publique australienne. On a perçu le IiP comme un moteur de changement organisationnel pour sa capacité à orienter et à relier les projets relatifs aux relations humaines en une stratégie complète et cohérente. On le considère plus efficace encore en tant

---

62 Pour de plus amples détails concernant ce programme, voir Royaume-Uni, Cabinet Office, *White Paper on Development and Training for Civil Servants*, 1996. (http://www.officialdocuments.co.uk/document/caboff/dtcs/develtra.htm)

63 Message par courriel de Malcolm Dawson, le 8 juin 2001.

64 Australie, Public Service Merit and Protection Commission, *Investors in People - Standard Concept*, 1999. http://www.psmpc.gov.au/bpo/iiphi.htm

qu'outil de coordination des projets déjà en cours dans le secteur des relations humaines afin d'en cerner les lacunes et de faciliter leur planification. Les organismes sont convaincus que, sous cette forme, le IiP pourra fournir des solutions efficaces aux problèmes rencontrés en milieu de travail[65]. » Au moment de la publication du rapport annuel du commissaire de la fonction publique australienne pour l'exercice 1999-2000[66], douze organismes utilisaient la norme établie dans le cadre du IiP.

Entre autres activités notables visant à améliorer la capacité de leadership dans la fonction publique australienne, mentionnons l'élaboration, en 1998, d'un cadre destiné à orienter les hauts-fonctionnaires dans l'acquisition de compétences en leadership. Il avait pour but de favoriser une interprétation commune des principaux facteurs de réussite des personnes jouant un rôle de leader. Cinq critères de leadership de qualité ont alors été isolés : façonner la réflexion stratégique; obtenir des résultats; cultiver des relations de travail efficaces; être soi-même un exemple de motivation et d'intégrité; savoir communiquer avec influence. Ils servent aujourd'hui à la sélection des gestionnaires supérieurs. D'autres mesures complètent ce cadre, comme des programmes de perfectionnement, un projet de rétroaction à 360 degrés et un centre d'évaluation du perfectionnement professionnel.

3. Consécration et respect des valeurs et de l'éthique

Cette partie se penche sur les arguments et les contre-arguments relatifs à la possibilité de consacrer les valeurs et l'éthique dans une loi. Plusieurs pays sont allés jusqu'à consacrer, ou à enchâsser, les valeurs de la fonction publique dans leur *constitution*. L'analyse présentée ici porte sur l'intention d'adopter un énoncé de valeurs ou un code de déontologie, ou les deux. Aussi, les arguments pour ou contre l'approbation officielle de documents écrits sur les valeurs ou l'éthique ne sont pas présentés.

Il est difficile de décider de consacrer ou non un énoncé de valeurs ou un code de déontologie dans une loi sans tenir compte du nombre et de la forme des documents qui en découleront. Produira-t-on un seul document ou plusieurs (par exemple un énoncé et un code, ou davantage)? Optera-t-on pour des formules courtes et inspirantes ou pour un document long et rempli de préceptes, à moins de proposer quelque chose entre les deux? De plus, s'il fallait produire plus d'un document, l'un d'entre eux pourrait-il être relativement bref et stimulant, alors qu'un autre serait plus long et détaillé?

Dans l'éventualité où deux documents ou plus étaient préparés, tous pourraient être consacrés. Autrement, un seul (p. ex., l'énoncé de valeurs) pourrait être intégré à une loi, et un autre (p. ex., le code de déontologie) et les documents connexes pourraient être publiés à part, mais associés

---

[65] Australie, Public Service Merit and Protection Commission, *A Preliminary Evaluation of the "Investors In People" Trial in the APS*. 1998. http://www.psmpc.gov.au/publications98/iipevaluation.htm

[66] http://www.psmpc.gov.au/about/annualreport99006.htm

de près au premier par des références à la Loi. Une autre possibilité, somme toute évidente, est de ne consacrer aucun document traitant de valeurs ou d'éthique, et d'aborder ces sujets dans, par exemple, des règlements, des directives ou des déclarations. Les principales options sont donc les suivantes :

Un seul document	- le consacrer ou non;
Deux documents	– les consacrer les deux ou non; – n'en consacrer qu'un.

Comme on l'explique ci-dessous, les principaux documents traitant de valeurs et d'éthique au Royaume-Uni n'ont pas été consacrés, alors que deux documents (un énoncé de valeurs et un code de déontologie) sont intégrés à la nouvelle Loi sur la fonction publique de l'Australie.

Les défenseurs de dispositions consacrant les valeurs et l'éthique dans une loi diront de cette mesure qu'elle :

1) donne un signal et symbolise le soutien sans équivoque du gouvernement à l'égard de ces documents;
2) rehausse la valeur de ces documents aux yeux du grand public et des fonctionnaires;
3) élargit la portée des discussions au grand public, aux députés et aux médias, en plus de faire connaître la forme et le contenu des documents;
4) informe le public de façon notable et convaincante des valeurs et des normes éthiques en vertu desquels les fonctionnaires travaillent, et favorise ainsi la reconnaissance publique des efforts des fonctionnaires;
5) informe les fonctionnaires des valeurs et des normes éthiques auxquelles ils doivent tendre, et inspire de la fierté à appartenir à la fonction publique;
6) favorise un meilleur appui bipartisan en faveur des documents;
7) fournit une base juridique plus solide à des fins de promotion et de conformité;
8) permet de lier plus étroitement les valeurs et l'éthique aux conditions d'emploi (si elles étaient consacrées, par exemple, dans une loi sur la fonction publique).

Les défenseurs d'une intégration des documents sur les valeurs et l'éthique à un cadre non législatif diront de cette mesure qu'elle :

1) aide à atteindre les objectifs 4 et 5 ci-dessus;
2) évite de sombrer dans un différend partisan plus important à propos des documents;

3) facilite la révision des documents afin de tenir compte de nouveaux défis (p. ex., si on souhaite insister davantage sur de nouvelles valeurs ou attirer l'attention sur les conflits d'intérêts).

Les modèles australien et britannique

Les expériences de l'Australie et du Royaume-Uni permettent de mettre en relief les arguments pour ou contre les dispositions consacrant les valeurs et l'éthique dans une loi. La première partie de ce rapport renferme une brève description des modèles australien et britannique, et les énoncés et codes actuellement en vigueur dans ces pays sont présentés dans les annexes. Ces deux pays offrent des modèles opposés très révélateurs.

Afin d'évaluer ces deux modèles et pour faciliter leur adaptation au contexte canadien, l'élaboration d'un cadre pour orienter la réflexion – et l'action – relativement aux valeurs et à l'éthique est recommandée. En général, l'énoncé de valeurs est présenté comme le meilleur instrument pour présenter des valeurs et des normes éthiques, en plus de servir de fondation à l'établissement progressif de principes, de règles et de lignes directrices. (Cet argument est valable peu importe s'il y a consécration ou non des dispositions sur les valeurs et l'éthique dans une loi.) Il est à noter que les termes « valeurs » et « principes» sont souvent utilisés de façon interchangeable. Toutefois, à des fins d'analyse, il est souhaitable de percevoir les principes comme des normes standard de conduite personnelle, qui peuvent être utilisées pour relier des valeurs générales à des règles spécifiques. Ainsi, les valeurs éthiques de l'intégrité et de la justice sous-tendent le principe en vertu duquel les fonctionnaires ne devraient pas utiliser leur bureau pour se livrer à des activités générant des profits personnels. Ce principe sous-tend des règles détaillées à son tour, comme celle selon laquelle un fonctionnaire ne doit pas rechercher des avantages personnels en accordant un traitement préférentiel à un particulier. Dans le même ordre d'idées, les règles en vigueur relativement à la discrimination découlent du principe en vertu duquel les fonctionnaires doivent traiter tous les citoyens, et se traiter mutuellement, avec équité – un principe qui, à son tour, se base sur des valeurs éthiques telles que le respect et la justice[67].

Forme

Le modèle australien suit l'approche générale décrite ci-dessus. Sa loi sur la fonction publique adoptée en 1999 contient un énoncé de valeurs dans lequel sont présentées cinq valeurs fondamentales, suivi immédiatement par un code de déontologie composé d'un amalgame de valeurs et de principes, mais surtout de principes. L'énoncé de valeurs et le code de déontologie sont interreliés par des références et, pour en faciliter la compréhension et l'uniformité, le code

---

[67] Kenneth Kernaghan, « Towards a Public Service Code of Conduct - and Beyond », *Administration publique du Canada*, vol. 40 (printemps 1997), p. 43.

de déontologie stipule que les employés « doivent se conformer à toute autre disposition relative à la conduite prescrite dans les règlements ».

L'énoncé de valeurs et le code de déontologie sont les premiers points de la *Public Service Act*. Le concept de valeurs est devenu si crucial dans la fonction publique australienne en général et pour la gestion des ressources humaines en particulier qu'il aurait été presque impensable de ne pas voir les deux documents consacrés dans une loi. Pour ainsi dire, l'énoncé de valeurs et le code de déontologie sont dans la législation australienne parce qu'ils sont considérés comme des documents importants, et ils sont ainsi considérés parce qu'ils sont dans la législation australienne.

Le modèle britannique diffère quelque peu de l'australien dans la mesure où le code britannique de la fonction publique (publié le 1er janvier 1996) n'est pas consacré dans une loi; l'énoncé de vision et des valeurs [68] du Royaume-Uni ne l'est pas non plus. Cependant, selon le contexte constitutionnel, politique et administratif d'un pays et les moyens choisis pour promouvoir des valeurs et des normes éthiques, les instruments non législatifs peuvent être aussi efficaces que ceux prévus par la loi. De fait, le code britannique de la fonction publique *fait partie intégrante des conditions d'emploi de tout fonctionnaire*. Tous les ministères et organismes sont tenus de l'intégrer dans la description de travail de leurs fonctionnaires. De plus, ce code est intégré au Civil Service Management Code, plus vaste, lequel a été adopté par le ministre de la Fonction publique intérieure (Home Civil Service) en vertu d'un décret de 1995. Le code britannique de la fonction publique établit le cadre constitutionnel dans lequel tous les fonctionnaires travaillent ainsi que les valeurs auxquelles ils doivent se conformer. Il s'appuie sur un code provisoire d'abord élaboré par le Trésor de la Chambre des communes et un comité de sélection de la fonction publique.

Les annexes A, C et D montrent dans quelle mesure le code britannique prend une forme plus narrative que l'énoncé de valeurs et le code de déontologie australiens. Il s'agit d'un amalgame de valeurs, de principes, de lignes directrices et, même, de méthodes. Bien qu'on puisse y recenser jusqu'à quinze valeurs, le terme « valeur » n'est jamais employé. La recherche des valeurs est d'ailleurs plutôt aléatoire.

L'annexe B présente les valeurs contenues dans l'énoncé de vision et des valeurs du Royaume-Uni, en plus de fournir un exemple de comportement souhaitable pour exprimer les valeurs prônées. Bien que les valeurs de cet énoncé et celles du code britannique de la fonction publique se recoupent légèrement, de nombreuses valeurs sont complètement différentes. De plus, l'énoncé de vision et des valeurs renferme plusieurs valeurs professionnelles récentes (p. ex., le

---

[68] Royaume-Uni, Cabinet Office, *Vision and Values, Civil Service Reform - A Report to the Meeting of Permanent Heads of Departments*, Sunningdale, Angleterre, 30 septembre et 1er octobre 1999.

rendement axé sur les résultats et innovation). Le lien entre les deux documents est ténu et équivoque.

Conformité

Avant de déterminer lequel de ces deux modèles (ou tout autre modèle) pourrait le mieux convenir au contexte canadien, il est pertinent de considérer d'abord comment chaque pays assure la conformité à ses dispositions sur les valeurs et l'éthique.

L'approche privilégiée en Australie pour assurer la conformité témoigne du souci constant de ce pays à l'égard des valeurs dans sa fonction publique. En vertu de la *Public Service Act*, les dirigeants d'organismes sont responsables du respect et de la promotion des valeurs de la fonction publique australienne, mais c'est au commissaire de celle-ci que revient la publication de directives appuyées sur chacune des valeurs, afin, d'une part, de s'assurer que la fonction publique les intègre et les respecte, et, d'autre part, de définir leur portée et leur application. À l'aide des directives écrites du commissaire de la fonction publique australienne, les dirigeants d'organismes doivent en outre établir des méthodes pour évaluer si les employés ont enfreint le code de déontologie. Dans une telle éventualité, ils auraient le droit d'imposer des sanctions, comme une cessation d'emploi, une redistribution des tâches ou une réduction du salaire. (Le code de déontologie contient également des dispositions pour le traitement des cas de dénonciation.)

Le commissaire de la fonction publique australienne a pris des mesures vigoureuses pour mieux faire comprendre l'énoncé de valeurs et le code de déontologie, et en assurer la conformité. Parmi celles-ci figure la publication de directives détaillées sur la signification et les incidences de chaque valeur. Les fonctionnaires y trouvent des conseils sur les problèmes de déontologie, comme la perception de cadeaux, le travail rémunéré pour des sous-traitants ou la communication électronique de messages d'ordre éthique. S'il est trop tôt pour bien jauger la réussite de ces mesures, le commissaire a déjà loué les efforts d'organismes particuliers pour inculquer le respect de l'énoncé de valeurs et du code de déontologie, en a rabroué d'autres pour leur faible rendement à cet égard, et a incité tous à toujours prôner les valeurs et l'éthique dans la fonction publique. Ces directives (publiées le 5 décembre 1999) « fournissent maintenant un cadre réglementaire des normes et des principes en vigueur en fonction duquel les organismes et leur personnel peuvent évaluer leur rendement »[69].

Par comparaison à l'énoncé de valeurs et au code de déontologie australiens, le code de la fonction publique britannique peut, au premier coup d'oeil, sembler revêtir moins d'importance. Cependant, ce jugement est un peu hâtif dans la mesure où, tant par leur forme que par leur contenu et leur statut juridique, ces documents sont si différents. Il reste qu'on porte un peu moins attention au Royaume-Uni à la promotion de la conformité aux valeurs et aux normes

---

[69] Australie, Public Service and Merit Protection Commission, *State of the Service Report, 1999-00*, p. 24.

éthiques qu'en Australie, mais il importe de tenir compte de la récente élaboration d'un énoncé de vision et de valeurs dans ce pays. Il est difficile de mesurer jusqu'à quel point les fonctionnaires doivent être encouragés à suivre au quotidien un code de déontologie qui fait partie de leurs conditions d'emploi et qui présente, de façon succincte, les rôles constitutionnel et pratique de la fonction publique, les valeurs que doivent respecter les fonctionnaires, les relations acceptables entre les gens politiques et les fonctionnaires, les normes éthiques ainsi que les méthodes à suivre lorsque se posent des cas de conscience.

L'option d'inscrire des valeurs dans une loi, appuyée par de réels efforts pour promouvoir la conformité à ces valeurs, sera vraisemblablement plus fructueuse si l'énoncé de valeurs est conçu, en partie, pour engendrer un changement de culture. C'est sans doute ce qui s'est produit en Australie, où la loi sur la fonction publique combine des valeurs professionnelles (résultats et rendement, par exemple) avec d'autres, plus traditionnelles. On peut parvenir à la même conclusion au Royaume-Uni, au moins en ce qui a trait à l'énoncé de vision et de valeurs, qui conjugue des valeurs traditionnelles et nouvelles, à caractère professionnel. Le code de la fonction publique britannique ne prône cependant que des valeurs traditionnelles.

Nouvelle-Zélande

Bien que cette partie se soit attardée aux modèles australien et britannique mis en place pour promouvoir les valeurs et l'éthique, l'expérience de la Nouvelle-Zélande ne doit pas être sous-estimée. Le commissaire de la fonction publique néo-zélandaise a diffusé un code de déontologie en 1990 (Public Service Code of Conduct), en vertu de la *State Sector Act*, adoptée en 1988, afin de prescrire « des normes minimales d'intégrité et de conduite à suivre dans l'ensemble de la fonction publique ». Le but de ce code est de « guider les fonctionnaires dans le respect des normes comportementales qu'on leur a imposées, et de lancer les bases à tout autre code que pourraient adopter des dirigeants en fonction des besoins opérationnels et des circonstances propres à leur organisme respectif »[70]. Par rapport à la terminologie employée ci-dessus, ce code est une combinaison de valeurs, de principes et de lignes directrices, et couvre un vaste éventail de sujets. On s'attend à ce que tous les fonctionnaires observent les trois principes fondamentaux du code (établis dans la section traitant de la Nouvelle-Zélande dans la première partie de ce rapport). De plus, outre le code, la plupart des critères de sélection des cadres supérieurs sont formulés en termes d'ordre éthique.

Ces projets corroborent la perception selon laquelle « le système d'administration publique de la Nouvelle-Zélande s'appuie sur une base éthique ferme. S'il y a matière à amélioration dans ce système et dans le rendement des ministères, et s'il importe d'élargir la portée des valeurs communes et de clarifier les normes déontologiques, la plupart des éléments sont en place[71]. »

---

70 Nouvelle-Zélande, *Public Service Code of Conduct*, http://www.ssc.govt.nz/siteset.htm

71 Message par courriel de Derek Gill, le 11 juin 2001.

La SSC a déjà fait part de son intention de se concentrer, ces prochaines années, sur l'élaboration d'un « programme de valeurs exhaustif ».

ANNEXE A

ROYAUME-UNI

LE CODE DE LA FONCTION PUBLIQUE

1. Le rôle constitutionnel et pratique de la fonction publique est d'aider de façon intègre, honnête, impartiale et objective le gouvernement dûment constitué du Royaume-Uni, l'Exécutif d'Écosse ou l'Assemblée nationale du Pays de Galles[1] constitués conformément aux Lois de 1998 sur l'Écosse et le gouvernement du Pays de Galles, quelle quel soit leur physionomie politique, à formuler leurs politiques, à mettre des décisions à exécution et à administrer des services publics pour lesquels ils sont responsables.

2. Les fonctionnaires sont au service de l'État. Sur le plan constitutionnel, toutes les administrations font partie intégrante de l'État et, selon les dispositions du présent Code, les fonctionnaires doivent se montrer loyaux envers l'administration qu'ils servent[1].

3. Ce Code doit être perçu dans le contexte des fonctions et des responsabilités établies pour les ministres du Royaume-Uni dans le Code ministériel ou dans tout document équivalent rédigé à l'intention des ministres de l'Exécutif d'Écosse ou de l'Assemblée nationale du Pays de Galles, lesquelles incluent :

   - la reddition de comptes au Parlement[2] ou, pour les secrétaires de l'Assemblée, à l'Assemblée nationale;
   - le devoir de divulguer au Parlement ou à l'Assemblée ainsi qu'au public toute l'information possible sur leurs politiques, leurs décisions et leurs actes et de ne pas les tromper ou les berner délibérément;
   - le devoir de ne pas utiliser les ressources publiques aux fins des partis politiques, de respecter l'impartialité politique de la fonction publique et de ne pas exiger des fonctionnaires qu'ils se conduisent de façon à être en conflit avec les dispositions du Code de la fonction publique;
   - le devoir d'accorder toute la considération et le poids voulus aux conseils éclairés et impartiaux des fonctionnaires ainsi qu'aux autres considérations et conseils dans le processus décisionnel;
   - le devoir de se plier à la loi, y compris les lois internationales et les obligations acquises par voie de traités, et de protéger l'administration de la justice; ainsi que
   - le devoir de se familiariser avec le contenu du présent Code.

4. Les fonctionnaires doivent servir leur administration conformément aux principes énoncés dans le présent Code et reconnaître :

   - l'obligation des fonctionnaires de rendre des comptes au ministre[3] ou, selon le cas, aux secrétaires de l'Assemblée et à l'Assemblée nationale dans son ensemble ou encore au dirigeant de leur ministère;
   - l'obligation de tous les agents publics de s'acquitter de leurs fonctions publiques de manière raisonnable et conforme à la loi;
   - l'obligation de se conformer aux prescriptions de la loi, y compris les lois internationales et les obligations acquises par voie de traité, et de protéger l'administration de la justice;
   - de protéger les normes d'éthique qui gouvernent les diverses professions.

5. Les fonctionnaires doivent se conduire avec intégrité, impartialité et honnêteté. Ils doivent donner des conseils honnêtes et impartiaux au ministre ou, selon le cas, aux secrétaires de l'Assemblée et à l'Assemblée nationale dans son ensemble ou encore au dirigeant de leur ministère, sans craintes de représailles ou sans attendre de faveurs, et leur fournir toute information pertinente pour une décision. Ils ne doivent pas tromper ou berner délibérément les ministres, le Parlement, l'Assemblée nationale ou le public.

6. Les fonctionnaires doivent chercher à traiter les affaires du public avec sympathie, efficience, rapidité, sans parti pris ou prévarication.

7. Les fonctionnaires doivent veiller à l'utilisation correcte, efficace et efficiente des fonds publics.

8. Les fonctionnaires ne doivent pas utiliser à mauvais escient leur position officielle ou de l'information acquise dans le cadre de leurs fonctions officielles pour leur intérêt personnel ou celui d'autrui. Ils ne doivent jamais tirer d'un tier des avantages susceptibles de compromettre raisonnablement leur intégrité ou leur jugement personnel.

9. Les fonctionnaires doivent se conduire de manière à mériter et à conserver la confiance des ministres, des secrétaires de l'Assemblée ou de l'Assemblée nationale dans son ensemble, et être en mesure d'établir la même relation avec ceux qu'ils pourraient être appelés à servir dans le cadre d'une administration future. La conduite des fonctionnaires doit être telle que les ministres, les secrétaires de l'Assemblée et l'Assemblée nationale dans son ensemble, ainsi que les futurs titulaires de ces postes, sachent qu'ils peuvent accorder librement leur confiance aux fonctionnaires, qu'ils soient assurés que la fonction publique s'acquittera consciencieusement de ses fonctions et de ses obligations et aidera, conseillera et exécutera de manière impartiale les politiques conformes à la loi des administrations dûment constituées.

10. Les fonctionnaires ne doivent pas divulguer sans autorisation des renseignements officiels qui leur ont été communiqués confidentiellement dans le cadre de leurs fonctions pour l'administration ou qui leur ont été communiqués confidentiellement par autrui. Aucun des éléments du Code n'a préséance sur l'obligation établie dans les lois ou l'obligation en common law de respecter la confidentialité de certains renseignements, ou d'en divulguer d'autres. Les fonctionnaires ne doivent jamais essayer de contrecarrer ou d'influencer les politiques, les décisions ou les actes des ministres, des secrétaires de l'Assemblée ou de l'Assemblée nationale dans son ensemble en divulguant sans autorisation, de manière incorrecte ou prématurée à l'extérieur de l'administration des renseignements auxquels ils ont eu accès dans l'exercice de leurs fonctions.

11. Lorsqu'un fonctionnaire croit qu'il ou elle doit agir d'une manière :

- illégale, inappropriée ou qui va à l'encontre des normes d'éthique;
- qui constitue un manquement à la convention constitutionnelle ou à un code professionnel;
- qui peut entraîner la possibilité d'une prévarication;
- qui, d'une manière ou d'une autre, contrevient aux règles énoncées dans le présent Code;

il ou elle doit signaler le problème conformément aux procédures établies dans les lignes directrices ou les règles de conduite de leur ministère ou de leur administration. Un fonctionnaire doit également signaler aux autorités compétentes toute preuve d'activités criminelles ou illicites perpétrées par autrui. Le fonctionnaire peut aussi, en se conformant aux procédures pertinentes, signaler aux autorités compétentes les autres manquements au présent Code dont il aurait eu connaissance ou si on lui demande d'agir de manière qui, pour lui ou elle, engendre un problème de conscience.

12. Lorsqu'un fonctionnaire a signalé une des possibilités énoncées au paragraphe 11 conformément aux procédures pertinentes et qu'il estime que la réaction ne calme pas ses préoccupations de manière raisonnable, il peut soumettre la question par écrit au commissaire de la Fonction publique, Horse Guards Road, Londres SW1P 3AL. Téléphone : 0171-270 5066.

13. Les fonctionnaires ne doivent pas essayer de contrecarrer les politiques, les décisions ou les actes des administrations en refusant ou en s'abstenant de prendre des mesures qui découlent des décisions des ministres, des secrétaires de l'Assemblée ou de l'Assemblée nationale dans son ensemble. Lorsqu'il s'avère impossible de résoudre une question au moyen des procédures établies aux paragraphes 11 et 12 de manière que le fonctionnaire juge acceptable, il ou elle doit se conformer aux directives ou démissionner de la

fonction publique. Les fonctionnaires qui quittent le service de l'État sont néanmoins tenus de respecter la confidentialité des renseignements obtenus dans le cadre de leurs fonctions.

ANNEXE B

ROYAUME-UNI

EXTRAIT DE L'ÉNONCÉ DE VISION ET DE VALEURS
DU ROYAUME-UNI

Annexe A

En vue d'appuyer les administrations successives, nous nous engageons :

- à agir avec intégrité, responsabilité et impartialité politique, et à sélectionner nos candidats en fonction du mérite;
- à accorder la priorité au bien du pays;
- à atteindre des résultats de qualité et de grande valeur;
- à faire preuve de leadership et à prendre nos responsabilités personnelles;
- à reconnaître la valeur et la diversité des personnes avec lesquelles nous travaillons;
- à innover et à apprendre;
- à travailler en partenariat;
- à agir avec professionnalisme dans tout ce que nous entreprenons;
- à prôner l'ouverture d'esprit et la communication efficace.

Annexe B

Comportements aptes à exprimer ces valeurs

Agir avec intégrité, responsabilité et impartialité politique, et sélectionner les candidats en fonction du mérite

En nous comportant ainsi, nous :

- aidons l'administration en place, quelle que soit son allégeance politique;
- respectons des normes et des principes communs qui nous lient en tant que fonctionnaires;
- nous conformons à la Loi et facilitons l'administration de la justice;
- fondons nos conseils sur une analyse objective des faits;
- gérons les fonds publics de façon appropriée, avec efficacité et efficience;
- nous appuyons uniquement sur le mérite pour sélectionner des candidats;
- imposons le respect du code de la fonction publique (Civil Service Code).

En ne nous comportant pas ainsi, nous :

- ne faisons pas bon usage de notre poste officiel ou de l'information acquise par lui;
- faisons preuve de négligence dans les dépenses de fonds publics;
- laissons nos opinions personnelles embuer notre jugement;
- nuisons à la mise en oeuvre efficace des décisions de l'administration touchant les politiques et les services;
- trahissons les principes fondamentaux de la fonction publique.

ANNEXE C

VALEURS DE LA FONCTION PUBLIQUE AUSTRALIENNE (FPA)

a) la FPA est apolitique et exécute ses fonctions de manière impartiale et professionnelle;

b) la FPA est un service public dans lequel les décisions en matière d'emploi sont fondées sur le mérite;

c) la FPA fournit un milieu de travail exempt de discrimination qui reconnaît la diversité de la collectivité australienne qu'elle dessert, et en profite;

d) la FPA applique les normes éthiques les plus élevées;

e) la FPA doit ouvertement rendre compte de ses actions, dans le cadre des responsabilités ministérielles, au gouvernement, au parlement et au public australien;

f) la FPA doit présenter au gouvernement, en temps opportun, des conseils francs, honnêtes, détaillés et précis, ainsi que mettre en oeuvre les programmes et politiques du gouvernement;

g) la FPA offre ses services au public australien de façon équitable, impartiale, efficace et courtoise, et est réceptive à la diversité du public australien;

h) la FPA fait preuve d'un leadership de la plus grande qualité;

i) la FPA établit des relations de travail valorisant la communication, la consultation et la coopération, et tient compte des opinions de ses employés dans les sujets touchant le milieu de travail;

j) la FPA fournit un milieu de travail équitable, souple, sécuritaire et gratifiant;

k) la FPA vise à atteindre des résultats et à gérer le rendement;

l) la FPA promeut l'équité en matière d'emploi;

m) la FPA offre des possibilités raisonnables à tous les membres admissibles de la collectivité de poser leur candidature à un emploi chez elle;

n) la FPA est un service fondé sur la carrière qui vise à améliorer l'efficacité et la cohésion du système de gouvernement démocratique de l'Australie;

o) la FPA fournit un système d'examen équitable des décisions prises concernant ses employés.

ANNEXE D

CODE DE DÉONTOLOGIE DE LA FONCTION PUBLIQUE AUSTRALIENNE (FPA)

1. Un fonctionnaire de la FPA doit se comporter avec honnêteté et intégrité dans l'exercice de ses fonctions à la FPA.

2. Un fonctionnaire de la FPA doit agir avec soin et diligence dans l'exercice de ses fonctions à la FPA.

3. Un fonctionnaire de la FPA, pendant l'exercice de ses fonctions à la FPA, doit traiter chacun avec respect et courtoisie, sans harcèlement.

4. Un fonctionnaire de la FPA, pendant l'exercice de ses fonctions à la FPA, doit se conformer à toutes les lois australiennes en vigueur.

5. Un fonctionnaire de la FPA doit se conformer à toute directive légitime et raisonnable que lui donne un collègue au service de son organisme qui a le pouvoir de donner des directives.

6. Un fonctionnaire de la FPA doit assurer la confidentialité des ententes qu'il pourrait conclure avec tout membre d'un ministère ou tout ministère.

7. Un fonctionnaire de la FPA doit faire part de tout conflit d'intérêts (réel ou apparent) lié à son emploi à la FPA, et prendre les mesures nécessaires pour éviter de tels conflits.

8. Un fonctionnaire de la FPA doit utiliser les ressources du pays de façon appropriée.

9. Un fonctionnaire de la FPA ne doit jamais fournir de renseignements faux ou trompeurs pour répondre aux demandes officielles de renseignements liées à son emploi à la FPA.

10. Un fonctionnaire de la FPA ne doit pas faire mauvais usage :
    1. de renseignements internes;
    2. de ses privilèges, de son statut, de son pouvoir ou de son autorité;

    afin de tirer des profits ou des avantages pour lui-même ou pour toute autre personne, ou tenter de le faire.

11. Un fonctionnaire de la FPA doit toujours se comporter de manière conforme aux valeurs de la FPA, qui respecte l'intégrité et la réputation de la FPA.

12. Un fonctionnaire de la FPA en service doit veiller en tout temps à se comporter de manière qui fait honneur à la réputation de l'Australie.

13. Un fonctionnaire de la FPA doit se conformer à toute autre exigence prescrite par les règlements en matière d'éthique.

NOTES EN FIN D'OUVRAGE

1. Ci-après dans le présent Code, nous utiliserons le terme administration pour signifier le gouvernement de Sa Majesté au Royaume Uni, l'Exécutif d'Écosse ou l'Assemblée nationale du Pays de Galles au besoin.

2. Ci-après dans le présent Code, le terme Parlement désignera, s'il y a lieu, le Parlement du Royaume-Uni et le Parlement écossais.

3. Ci-après dans le présent Code, le terme ministre englobera les membres du gouvernement de Sa Majesté ou de l'Exécutif d'Écosse.